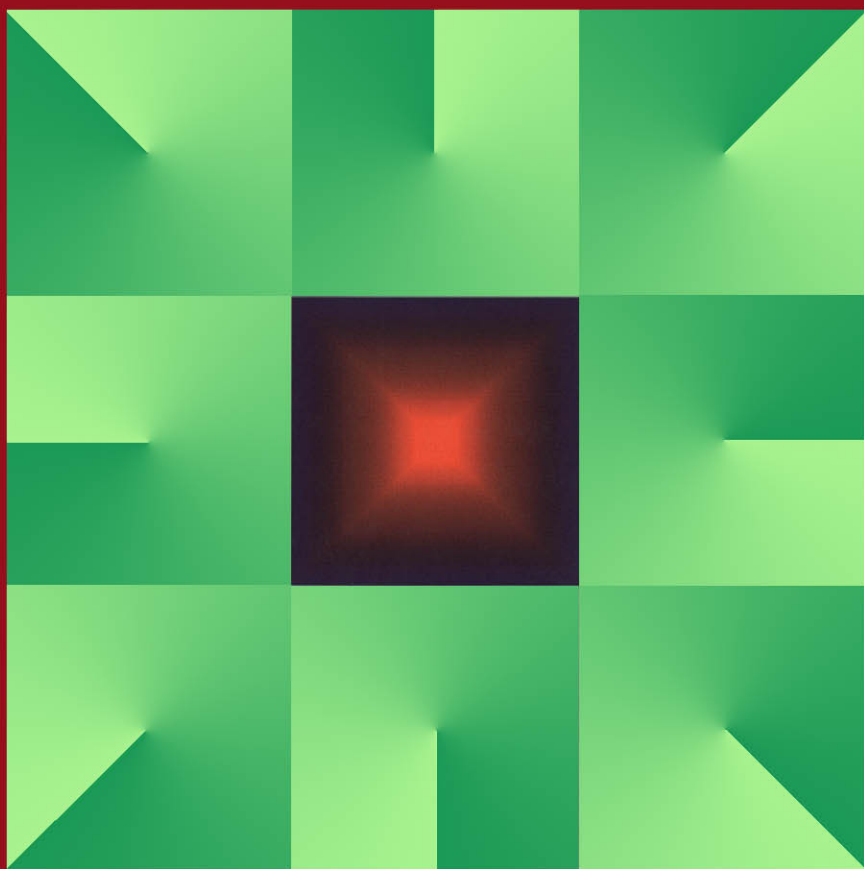


Economía política de la reforma educacional en Chile

La reforma vista por sus protagonistas



Viola Espínola
Claudio de Moura Castro
Editores

Página en blanco a propósito

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

ECONOMIA POLÍTICA DE LA REFORMA EDUCACIONAL EN CHILE

LA REFORMA VISTA POR SUS PROTAGONISTAS

**Viola Espínola
Claudio de Moura Castro
Editores**

**Washington, D.C.
1999**

Esta edición de 1.500 ejemplares se terminó de imprimir en el mes de octubre de 1999 en Washington, D.C.

Las opiniones expresadas en este libro son responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del Banco Interamericano de Desarrollo.

Economía política de la reforma educacional en Chile:
la reforma vista por sus protagonistas
©Banco Interamericano de Desarrollo, 1999

Esta publicación puede solicitarse a:
IDB Bookstore
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
Estados Unidos de América

idb-books@iadb.org
www.iadb.org/pub

ISBN: 1-886938-65-2

Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library

Economía política de la reforma educacional en Chile : la reforma vista por sus protagonistas /
Viola Espínola, Claudio de Moura Castro, editores.
p. cm.
Includes bibliographical references.
ISBN:1886938652

1. Education—Economic aspects—Latin America—Congresses. 2. Educational change—Latin America—Congresses. 3. Education and state—Latin America—Congresses. I. Espínola H., Viola. II. Castro, Claudio de Moura. III. Inter-American Development Bank. IV. Seminario sobre la Reforma Educacional : pasado presente y futuro de la educación en Chile (1998 : Santiago de Chile)
370 E275—dc21

Agradecimiento

Este libro fue producido gracias a un esfuerzo conjunto de la División de Programas Sociales de Región 1, la Unidad de Educación del Departamento de Desarrollo Sostenible y la Representación del Banco en Chile. Se contó con informes proporcionados por la consultora Consuelo Undurraga desde Santiago, quien desempeñó un papel crucial en la conducción de las entrevistas a los ministros. Debemos la organización del seminario a Rolando Castañeda de la Representación del Banco en Santiago, y a Rolando Franco, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, siempre interesado en impulsar el dialogo en materia de políticas sociales. Los editores agradecen los valiosos comentarios al documento inicial realizados por Gustavo Cuadra, Juan Manuel Fariña, Rolando Franco, Christian Gómez-Fabling, Mario Marcel, Carlos Gerardo Molina, Claudia Piras, Jaime Vargas, Larry Wolff y Gustavo Zuleta, y el experto apoyo secretarial de Ana Molina Mayorga y Ana María Paz da Silva.

SIGLAS

AFP	Asociación de Fondos de Pensiones
CASEN	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional
CONICYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
DIGEDER	Dirección Nacional de Deportes y Recreación
ENU	Escuela Nacional Unificada
ISAPRE	Instituciones de Salud Previsional
JUNAEB	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas
JUNJI	Junta Nacional de Jardines Infantiles
MECE	Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación
MINEDUC	Ministerio de Educación
OEA	Organización de Estados Americanos.
SEREMI	Secretaría Regional Ministerial
SIMCE	Sistema de Información y Medición de la Calidad de la Educación
SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
PADEM	Plan Anual de Educación Municipal
TIMSS	Third International Maths and Science Study

INDICE

Prólogo	ix
Introducción	xi
Capítulo 1. Panorama de la reforma educativa (1980-1998)	1
Introducción	1
A. Los grandes cambios institucionales: 1980-1989	2
1. Descentralización	3
2. Privatización	4
3. Sistema de financiamiento por alumno	6
4. Flexibilidad curricular	7
5. Mecanismos de control y monitoreo del sistema	8
6. Condiciones contractuales de los profesores	9
B. Mejoramiento de la calidad y la equidad: 1990-1998	12
1. Reformas en los contenidos y procesos educativos	12
2. Programas focalizados	14
3. Evaluación de medio término	16
4. MECE media	18
5. Reformas en materia de financiamiento	19
6. Renovación curricular	22
7. Extensión de la jornada escolar	23
8. Condiciones contractuales del profesorado	24
Capítulo 2. El proceso de reformas puertas adentro:	
la experiencia del ministro	27
Introducción	27
Alfredo Prieto	29
1. Contexto sociopolítico en el que asume	30
2. Principales hitos de su mandato	31
2.1 Descentralización	31
2.2 Financiamiento	32
2.3 Profesores	33

2.4 Programas focalizados	33
2.5 Reforma curricular	34
3. Actores Sociales	35
4. Principales negociaciones	35
5. Estilo de gestión y mecanismos de concertación	36
5.1 Reuniones con el profesorado	37
5.2 Directivas presidenciales	38
5.3 Relación con organismos internacionales	38
6. Logros y tareas pendientes	38
7. Perfil de un ministro de educación	39
Ricardo Lagos	41
1. Contexto sociopolítico en el que asume	42
2. Principales hitos de su mandato	43
2.1 Descentralización	45
2.2 Programas focalizados	45
3. Actores sociales	46
3.1 Profesores	46
3.2 Iglesia	46
4. Estilo de gestión y mecanismos de concertación	47
5. Logros y tareas pendientes	48
6. Perfil de un ministro de educación	49
Jorge Arrate	50
1. Contexto sociopolítico en el que asume	51
2. Principales hitos de su mandato	51
2.1 Financiamiento	51
2.2 Calidad	52
2.3 Equidad	52
3. Actores sociales	53
3.1 Profesores	53
3.2 Empresarios	53
3.3 Iglesia	53
3.4 Fuerzas armadas	54
3.5 Centros académicos	54
4. Principales negociaciones	54
5. Estilo de gestión y mecanismos de concertación	55
5.1 Logro del concenso en educación	55
5.2 Estilo de gestión	55
6. Logros y tareas pendientes	56
7. Perfil de un ministro de educación	57

Ernesto Schiefelbein 58

1. Contexto sociopolítico en el que asume 59
 - 1.1 Problemas por resolver 59
 - 1.2 Aporte de los medios de comunicación 61
2. Actores sociales. 62
 - 2.1 Profesores 62
 - 2.2 Empresa 63
 - 2.3 Partidos políticos 63
 - 2.4 Iglesia 63
 - 2.5 Fuerzas armadas 64
 - 2.6 Organizaciones no gubernamentales (ONG) 64
3. Principales negociaciones 64
4. Estilo de gestión y mecanismos de concertación 65
 - 4.1 Estilo de Gestión 65
 - 4.2 Mecanismos de concertación 66
5. Logros y tareas pendientes 67
6. Perfil de un ministro de educación 67

Sergio Molina 68

1. Contexto sociopolítico en el que asume 69
2. Principales hitos de su mandato 69
 - 2.1 Reforma curricular 69
 - 2.2 Descentralización 70
 - 2.3 Programas de mejoramiento focalizados 71
 - 2.4 Extensión de la jornada escolar 71
3. Actores sociales 72
 - 3.1 Profesores 72
 - 3.2 Municipalidades 72
 - 3.3 Padres y apoderados 73
4. Principales negociaciones 74
 - 4.1 Negociación político-técnica 76
5. Estilo de gestión y mecanismos de concertación 77
6. Perfil de un ministro de educación 78

Conclusiones 79

Capítulo 3. Seminario sobre la reforma educacional: pasado, presente y futuro de la educación en Chile. 81

Introducción 81

1. Los temas conflictivos de la reforma: responden los ministros 82
2. El futuro de la educación en Chile: las propuestas de los sectores políticos 103

3. Proyecciones y desafíos pendientes:	
la visión del ministro en ejercicio	119
Conclusiones	132
Capítulo 4. Proyecciones más allá de la frontera	135
1. Cómo se transformó la educación chilena	135
1.1 Primer período: transferencia de conceptos económicos al campo educativo	135
1.2 Segundo período: las metáforas de la teoría económica en la gestión de la educación	137
2. La educación pasa a ser una cuestión de interés público	139
3. Las lecciones del modelo chileno	141
Bibliografía	143

PROLOGO

La educación ha sido, es y continuará siendo un campo de actividad de la más alta prioridad en los esfuerzos de cooperación financiera y técnica del Banco Interamericano de Desarrollo en favor del desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe. Desde el mismo comienzo de sus operaciones – con antelación a otros organismos de cooperación financiera internacional– el Banco apoyó decididamente la realización de proyectos o programas en el campo de la educación en la región.

En los años sesenta el Banco atendió preferentemente necesidades financieras de la educación superior, que era una de las demandas apremiantes de la rápida expansión y transformación económica, social e institucional que muchos de nuestros países vivían en aquella época, además de constituir un sector que disponía de una amplia capacidad para asimilar eficazmente la cooperación externa. Una mayoría de los líderes latinoamericanos que han ocupado las posiciones de más alta responsabilidad en la vida económica, política y social en la región durante las tres últimas décadas de este siglo pertenecen a las camadas de universitarios graduados en los años sesenta, y muchos de ellos se beneficiaron de las mejoras en infraestructura, laboratorios, bibliotecas y capacidad de investigación que el Banco contribuyó a financiar en la mayoría de estos países.

La experiencia pionera que el Banco ganó en este ámbito del desarrollo regional, que Felipe Herrera impulsó con su lema de “el banco de la educación”, constituye no sólo una página gloriosa de su historia institucional, de la cual los latinoamericanos sentimos un orgullo legítimo, sino que constituyó además una contribución extraordinariamente valiosa hecha a la praxis de la cooperación internacional para el desarrollo, que con el correr de los años llegó a reconocer en la educación un campo decisivo y de importancia crítica para los esfuerzos de progreso técnico, económico y social.

Las actividades de cooperación del Banco al desarrollo de la educación en América Latina y el Caribe han sido expandidas y diversificadas, con énfasis en los distintos aspectos reconocidos como de mayor prioridad en las cambiantes necesidades del desarrollo económico y social de nuestros países en

la región. La adaptación operativa del Banco frente al cambio en las realidades específicas de sus países miembros a través de los años ha sido una verdadera constante histórica de la Institución, que se ha nutrido de la observación estrecha de esos cambios, del estudio de las nuevas necesidades de los países y del diálogo franco y permanente del Banco con las autoridades nacionales. Todo ello ha permitido al Banco adoptar enfoques más integrales y pragmáticos que responden al cambio en las necesidades y a las experiencias que los mismos países han venido ganando a través de las reformas en los ámbitos de la educación para el desarrollo y la democracia.

A este respecto la experiencia de Chile en el campo de la educación tiene para el Banco un enorme interés, que sirve no sólo para ajustar nuestras políticas de cooperación con el país, sino también para transmitirla al resto de la América Latina y el Caribe en cuanto ella sea una práctica pertinente. Es por esto que suscribo con sumo entusiasmo este libro en el cual se inscriben los testimonios vivos de cinco destacadas personalidades responsables de la política educacional en esta fase del renacimiento de la democracia chilena, los señores: Alfredo Prieto, Ricardo Lagos, Jorge Arrate, Ernesto Schiefelbein y Sergio Molina, mencionados en el orden cronológico de sus respectivas gestiones ministeriales.

Dada la complejidad de estas reformas, resulta imperativo identificar experiencias exitosas que puedan ser analizadas por los observadores interesados. Chile es un país que aporta un conocimiento relevante. Por un período de cerca de 20 años, el país llevó a cabo un conjunto de reformas profundas en las que fueron involucradas no sólo las instituciones y las prácticas sólidamente establecidas en el sistema educacional, sino también distintos grupos de interés, tales como profesores, padres de familia, empresarios, funcionarios municipales, académicos y grupos religiosos. A juzgar por los resultados, la reforma chilena es interesante no sólo por su magnitud e impacto de los cambios, sino también por su continuidad.

En este libro, el Banco ha querido recoger “de primera fuente” los antecedentes sobre la experiencia chilena, entrevistando a los ministros que desempeñaron sus funciones en períodos claves. Luego, con el apoyo de la CEPAL, se organizó un seminario abierto en el que hubo un amplio debate sobre los temas de mayor interés. Esperamos que el compartir la experiencia de estos cinco ministros represente una contribución a los esfuerzos para mejorar la calidad de la educación en América Latina y el Caribe.

Enrique V. Iglesias

Presidente

Banco Interamericano de Desarrollo

INTRODUCCION

Nuestro mundo latinoamericano está empeñado en dar un salto cualitativo en educación implementando reformas de tercera generación, que implican formas de gestión y de control más eficientes. Después de muchas décadas de mediocridad y de desánimo por la “década perdida”, empiezan a pasar cosas interesantes. En algunos países más que en otros, en unos antes y en otros después, se está expandiendo un proceso generalizado de cambios. Países como Argentina y Uruguay, fueron pioneros en tomar la educación en serio, ya que desarrollaron sus sistemas educativos a comienzos de siglo. Sin embargo, experimentaron una grave desaceleración en las últimas décadas, y recién hoy surge en ellos intentos por recuperar lo perdido. Pareciera que países educacionalmente más atrasados, como Brasil, están despertando también, y mostrando un inesperado vigor en sus reformas.

En este panorama de despertar colectivo, hay un país que comenzó antes y que está hasta hoy día dando el ejemplo y sirviendo de modelo: Chile. De hecho, éste parece haber servido de laboratorio para probar muchos estilos de reforma que hoy se están expandiendo. El aprendizaje colectivo tiende a olvidar de dónde vino la inspiración para muchos de los cambios que están brotando por todas partes.

Las preocupaciones por la eficiencia y por las dimensiones económicas de la educación son predominantes, sobre todo durante los primeros años de la reforma. La educación pasa a ser vista como un proceso que debe ser administrado eficientemente, tomando prestados instrumentos que demostraron resultados promisorios en otras áreas, particularmente en la gerencia de organizaciones privadas y en el mercado de productos y bienes transables. Pero tan importantes como los procesos de reformas, tan importantes como las nuevas soluciones puestas a prueba, se muestran las innovaciones en el terreno político, las que adquieren relevancia en el segundo período, junto con la preocupación por la calidad y la equidad. Como intentaremos mostrar en las conclusiones, Chile inaugura un estilo anti-climático de reformas. Las cosas suceden sin gestos heroicos, sin prometer grandes cambios para hoy día. Las transformaciones son progresivas, son negociadas, se

producen altos y bajos, pero avanzan poco a poco, con un sentido inexorable de dirección.

El paradigma de la reforma heroica en un ambiente revolucionario, tan emblemático en el caso de Cuba, es substituido por el arte prosaico de “muddling through”¹ de los cambios incrementales de Chile, que apuntan siempre en una misma dirección y, finalmente, llevan a la educación a un estado muy distante de punto de origen.

Las estrategias son claramente diferentes durante los dos períodos analizados. Entre 1980 y 1989 regía el gobierno militar, que llevó a cabo las reformas en un ambiente de estricto control de las expresiones de la sociedad civil y de los actores directos. Muchas de las medidas tomadas, como la municipalización, la privatización y la flexibilización de los contratos docentes, sólo fueron posibles en el marco de control social que imperaba en la época. En este período, las máximas expresiones de participación eran como lo entendía la escuela de Chicago, el “votar con los pies”, expresado a través de la elección de escuelas. En el período siguiente, entre 1990 y 1998, la participación se entendió como “voz” y expresión directa de la opinión de los actores y de la sociedad civil. Evidencia de este interés por la participación y el consenso son el llamado a formar la comisión para la modernización de la educación, la consulta a cerca del 95% de los profesores para la reforma curricular, y las negociaciones con los reagrupados gremios de profesores, que llevaron a que éstos recuperaran la inamovilidad de sus puestos de trabajo y otros beneficios perdidos durante el período anterior.

Estrictamente hablando, la experiencia chilena no es un ejemplo de cómo crear un sistema educativo de Primer Mundo. De hecho, la educación chilena aún muestra muchas deficiencias y fragilidades. Es un esfuerzo inacabado. El principal logro de Chile es haber puesto en marcha un proceso de transformaciones y mejoramientos continuos, progresivos, participativos y democráticos – con todos los ruidos e imperfecciones que caracterizan esta forma de gobierno. Para quienes se impacientan con esta forma de hacer reformas, queda como consuelo el que las otras formas no dieron resultado. Si esto es así, este libro deberá ser una lectura útil para aquellos que están observando con interés las reformas “chilenizadas” en otras sociedades latinoamericanas.

Este libro representa una tentativa de capturar los rasgos más sobresalientes del proceso chileno, con sus particulares características de continuidad y solidez. Para ello se ha utilizado el enfoque de la nueva economía política, que busca explicar cómo distintos tipos de gobierno, a través de políticas y

¹Expresión usada en la teoría de las organizaciones y que se refiere a los cambios incrementales modestos, que evitan las turbulencias de los cambios más radicales, pero son acumulativos, y por lo tanto son los que permiten los avances significativos.

leyes, inciden sobre la asignación de recursos cada vez más escasos a la sociedad. Alternativamente, se analiza cómo la naturaleza del sistema económico determina los estilos de gobierno y sus productos.

La metodología utilizada fue mixta, en la que se combinó el análisis de las políticas educativas a partir de fuentes secundarias, con una estrategia de confrontación directa de los actores, a quienes se preguntó sobre su participación en hechos relevantes en los cuales fueron los principales protagonistas. Los resultados del estudio se presentan en tres capítulos. En el primero se presenta una descripción de los dos grandes ciclos de la reforma, destacando las medidas más innovadoras y de mayor impacto en el sistema educativo. En el segundo capítulo se reproducen las narraciones de lo que sucedió en educación, desde la perspectiva de los ex-ministros que fueron los protagonistas de los cambios en cada período. Finalmente, se reproduce un seminario que se realizó en la sede de la CEPAL en Santiago, en donde los ministros son nuevamente interrogados, esta vez sobre los aspectos más críticos y controvertidos de sus declaraciones anteriores. Además, en el seminario se dio tribuna a representantes de las tendencias políticas más significativas, para que presentaran la visión de los partidos respecto al futuro de la educación. Finalmente, se cerró el seminario con una presentación del ministro en ejercicio, quien expuso su evaluación de los cambios y su visión de futuro para la educación en Chile.

Página en blanco a propósito

PANORAMA DE LA REFORMA EDUCATIVA 1980-1998

Introducción

En 1980 se da comienzo a un período de cerca de 20 años de reformas en el sistema escolar que han tenido un efecto demostrativo para otros países de América Latina por lo innovador de las medidas y por la continuidad de un proceso que se mantuvo prácticamente sin retrocesos ni grandes interrupciones a lo largo de 13 ministros y 3 gobiernos¹. Con los déficits de cobertura en gran parte solucionados a principios de los 80, el país se pudo dedicar a reformas de segunda y tercera generación, es decir, aquellas destinadas mejorar la calidad de la educación y a lograr una gestión más eficiente. Chile tuvo la audacia de ser uno de los primeros países en implementar varias de las medidas que a comienzos de los 80 en América Latina resultaban revolucionarias, pero que hoy son plenamente aceptadas, como el financiamiento por alumno atendido, los proyectos escolares y las exenciones tributarias a los aportes del sector privado.

Los cambios implementados se pueden dividir en dos períodos, según las prioridades establecidas y el ámbito más afectado. Entre 1980 y 1989 se aprobaron medidas tendientes a hacer más eficiente la gestión y el financiamiento, con un énfasis en la eficiencia del gasto. A partir de 1990, una vez estabilizados los aspectos anteriores, las medidas se orientan más al mejoramiento de los contenidos enseñados, con énfasis en los resultados del proceso y en la equidad.

El marco político en ambos períodos fue determinante de las medidas tomadas. Durante los 80 regía un gobierno militar, el que se asesoró por economistas formados en la escuela de Chicago y que enfatizaron la importancia de la eficiencia en el gasto y la racionalidad en la asignación de recursos. En ese momento resultaba crítico el gran tamaño y la baja eficiencia del Ministerio de

¹ En este libro el análisis se circunscribe al sistema escolar, incluyendo los niveles de educación primaria y secundaria. No se incluyen las reformas en educación superior ni en educación técnica.

Educación (MINEDUC), y la mayor parte de las medidas que lo concernían, como las reducciones de personal, la reasignación de funciones y los cambios en los mecanismos administrativos, se hicieron sin consulta a los mismos afectados (Cox y Garretón, 1989).

A partir de 1989 se restablecen los gobiernos democráticamente elegidos, y los partidos en el gobierno deben responder a los ciudadanos por su gestión. Las medidas de este período buscan avanzar más allá de los cambios institucionales del período anterior, y reflejan un interés por mejorar la calidad y por sobre todo, asegurar la equidad garantizando una buena educación a los sectores más pobres. Las tradicionales políticas de distribución equitativa de insumos son sustituidas por políticas focalizadas, que para lograr resultados iguales se basan en una distribución desigual de los recursos.

En lo que sigue de este capítulo se describirá las principales medidas tomadas en cada uno de los períodos descritos, a fin de aclarar las afirmaciones de los ministros durante las entrevistas, así como las preguntas que se les hacen en el seminario que se presentan en los capítulos II y III respectivamente. Frente a cada medida se ha incluido una contextualización para dar pistas al lector sobre las circunstancias en las que éstas se tomaron, y una breve evaluación de los resultados e impacto producido. Se ha hecho una selección de las reformas más significativas para Chile, manteniendo siempre en perspectiva el interés que pueden tener para los tomadores de decisión en otros países de América Latina.

A. Los grandes cambios institucionales: 1980-1989

Durante la década de los 80 se realizaron las reformas institucionales y financieras que hoy definen un sistema educativo descentralizado y que financia la demanda. Los cambios estuvieron destinados a establecer nuevas relaciones entre el nivel de administración central y las escuelas, y entre las escuelas públicas y las privadas. Para lograr estos objetivos se traspasaron las escuelas públicas a los municipios, se incentivó la creación de nuevas escuelas privadas aumentando el subsidio y se introdujo un sistema de financiamiento por alumno para todas las escuelas gratuitas, tanto públicas como privadas.

Los análisis de las políticas educacionales llevados a cabo durante la década de los ochenta se basaron en un sistema de información estadística que en esa época ya era bastante riguroso y completo, y que mostraban que de mil niños que entraron a la escuela en 1970, 80% terminaba el cuarto año (25% de los cuales repetía al menos un año), 58% llegaba al 8° grado, y sólo un 33% llegaba al año 12, completando la secundaria. En los estratos más bajos el porcentaje de niños que no asistía a educación básica alcanzaba a un 43%, y

sólo el 25% de la población de jóvenes entre 15 y 19 años recibía educación media (Matte y Sancho, 1991; Infante y Schiefelbein, 1992).

Se estimó que los problemas se debían en gran medida a una gestión ineficiente del MINEDUC, el que manejaba muy centralizadamente hasta los asuntos más particulares de las escuelas, como son la contratación y administración de los recursos humanos, la adquisición de materiales y la reparación de los edificios. Además, este organismo establecía relaciones muy débiles y lejanas con las comunidades escolares locales y no devolvía a la comunidad la información acerca de los resultados educacionales. También se destacaba la falta de incentivos para lograr las metas y más aún, la presencia de incentivos negativos como la inamovilidad de los profesores. En el ámbito de la educación secundaria, se consideró altamente problemática su fuerte orientación preparatoria para la universidad, y escasa respuesta a los jóvenes que se integrarían al mundo laboral. Los escasos liceos técnico-industriales ofrecían una formación muy distante de las demandas de los sectores industriales (Prieto, 1983).

Las medidas más significativas de este período son la descentralización - municipalización y privatización -, el financiamiento a la demanda y la flexibilización de los contratos docentes. Estas se acompañaron de medidas subsidiarias destinadas a flexibilizar el funcionamiento del sistema en un contexto institucional descentralizado y abierto a las opciones de los usuarios, como un currículum flexible y una evaluación de resultados académicos de nivel nacional. Si bien ya había evidencias de las grandes desigualdades en el sistema educativo, se optó por una reforma de las instituciones y por hacer más eficientes sus mecanismos, y la opción por la equidad sólo vendría después, cuando ya se contaba con una base institucional notablemente más ágil y eficiente que la existente a comienzos de los 80.

1. Descentralización

Con el propósito de aumentar la eficiencia del sistema y en particular, para acercar las escuelas a la comunidad, en Diciembre de 1980 se inició el traspaso de las escuelas primarias y secundarias (liceos) del MINEDUC a las municipalidades. Con esta medida se liberaba al MINEDUC de las funciones administrativas que anteriormente tenía, pudiendo ahora concentrar sus esfuerzos en las funciones normativas y en la supervisión y el control de los procesos administrativos y pedagógicos. Entre 1981 y 1983, los municipios vieron incrementadas sus funciones en el equivalente al 100% de su presupuesto anual, sin contar con la capacidad técnica ni con la experiencia para administrar adecuadamente los recursos financieros, humanos y materiales del sector educati-

vo que recibieron para su administración. Alternativamente, en el MINEDUC la planta de personal se redujo de más de 20 mil funcionarios en 1980 a cerca de 3 mil en 1989 (Prawda, 1992).

La crisis económica de 1982 impactó negativamente la capacidad financiera de los municipios debido al congelamiento de la subvención fiscal por alumno, única fuente de financiamiento de la educación a nivel municipal. El gobierno tuvo que intervenir financiando los sueldos de los profesores y otorgando partidas presupuestarias extraordinarias destinadas a paliar los déficits existentes en muchas municipalidades. Esta acción del gobierno representó una muy mala señal al sistema municipal, el cual desde aquí en adelante ha buscado compensaciones desde el estado a problemas presupuestarios, muchos de los cuales se originan en una gestión poco eficiente (Espínola, Chapparro y Lazcano, 1997).

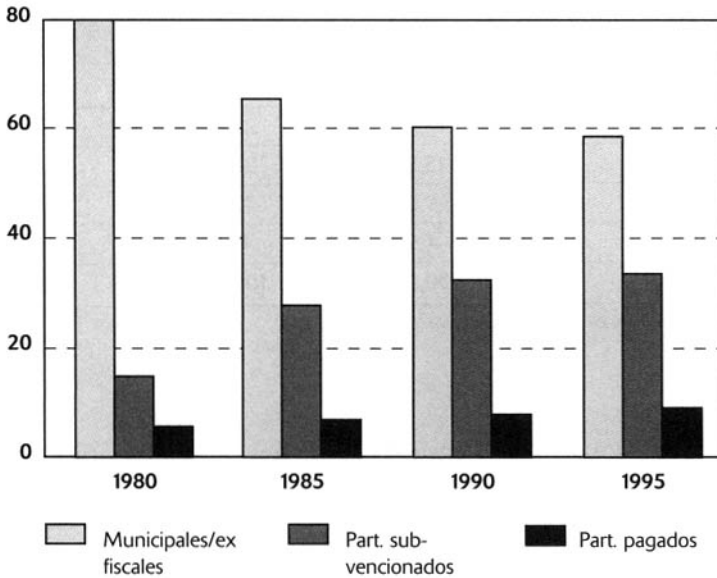
2. Privatización

En la reforma educativa chilena se llamó privatización a un proceso mediante el cual aumentó significativamente el número de escuelas privadas que reciben financiamiento público, normalmente denominadas particulares subvencionadas. Con el objetivo de incentivar la oferta de escuelas privadas, el monto del subsidio a estas escuelas aumentó significativamente, 62% en el caso de las escuelas primarias y 68% en las secundarias y en promedio, el valor de la subvención se fijó un 20% más alto que el costo por alumno estimado. El mecanismo de la subvención se explicará más adelante. Además, se introdujo otros incentivos como la desburocratización de la relación entre el estado y las escuelas particulares y la liberalización del mercado de empleo de los profesores. Los requisitos para recibir el subsidio educativo se referían a que las escuelas debían ser gratuitas, tener un máximo de 45 alumnos por curso, enseñar de acuerdo al currículum mínimo fijado por el MINEDUC y cumplir con las normas de infraestructura.

El interés del sector privado pronto se hizo notar, y el número de escuelas privadas se duplicó, aumentando de 1.600 en 1979 a 3.200 en 1987. El tipo de educación ofrecido por estas escuelas, si bien iguales a las escuelas municipales en cuanto a los contenidos enseñados, tenía más semejanzas con el modelo de educación privada pagada, que es la educación de mejor calidad en el país. Exigían uniformes novedosos según modelos extranjeros, y daban cursos adicionales como inglés, computación y talleres recreativos fuera de programa.

Como resultado, muchas familias retiraron a sus hijos de las escuelas municipales para ponerlos en las nuevas escuelas privadas, lo que se refleja en

Gráfico 1: Porcentaje de matrícula según tipo de dependencia (1980 a 1995)



Fuente: Compendio de Información Estadística 1996. Ministerio de Educación de Chile.

la distribución de la cobertura en estos dos tipos de escuelas. Mientras que la matrícula en el sector particular subvencionado subió de 14% en 1980 a 33% en 1995, en las escuelas municipales ésta disminuyó de 80% a 58% en el mismo período. La matrícula de las escuelas privadas pagadas se mantuvo entre el 5% y el 9% dependiendo de las condiciones económicas del país y la capacidad de pago de las familias.

La pérdida de alumnos en las escuelas municipales fue una señal respecto a la insatisfacción de los padres con la enseñanza ofrecida en algunas de estas escuelas, lo que representó un fuerte incentivo para mejorar la calidad y recuperar alumnos. Por su parte, las escuelas privadas introdujeron un nuevo modelo de gestión escolar y fomentaron la competencia entre escuelas, lo que incentivó a mejorar la calidad. Sin embargo, estas nuevas opciones tendieron a favorecer a las familias más informadas, a las que se sienten con el derecho a exigir una buena educación y que saben qué es una buena educación. Estas mismas familias que buscan la mejor educación son las que eligen escuelas más lejos de sus hogares y pagan más por el traslado a y desde la escuela (Gauri, 1998).

Cuadro 1
Matrícula 1990 por quintil de ingreso y por tipo de escuela

Quintil de ingreso	% municipal	% part. subv.	% part. pag.
I	41,9	25,8	4,0
II	27,6	22,6	5,8
III	15,8	22,4	8,0
IV	9,8	17,9	15,2
V	4,9	11,3	67,0
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Mideplan. Encuesta de caracterización socioeconómica, CASEN, 1990.

Según los datos de la encuesta de hogares CASEN, el 70% de la matrícula municipal pertenecía a los dos quintiles de ingresos más bajos, en tanto que sólo el 50% de la matrícula en escuelas privadas pertenecía a estos grupos de bajos ingresos. Más importante aún, casi el 30% de la matrícula de las escuelas particulares subvencionadas pertenece a los dos quintiles de ingresos más altos, es decir, son familias que están recibiendo educación subvencionada aún cuando estarían en condiciones de pagar por la educación de sus hijos. Las familias más pobres simplemente se quedaron en las escuelas municipales, mientras que las con mayores ingresos y mayor educación, más habituadas a usar la información disponible para su propio beneficio, eligieron la creciente oferta de las escuelas particulares. Esto se ve claramente en el Cuadro 1, en donde el quintil I corresponde al nivel de ingresos más bajo y el V al más alto.

3. Sistema de financiamiento por alumno

Uno de los cambios más innovadores se dio en el ámbito del financiamiento. La antigua asignación de acuerdo al gasto histórico, determinado fuertemente por la nómina salarial, fue reemplazada por un mecanismo de asignación directamente proporcional a la asistencia mensual de alumnos. Esto significó un cambio radical en las prácticas de manejo presupuestario, tradicionalmente desvinculadas del desempeño de las escuelas. Con el nuevo sistema de financiamiento por alumno, cada escuela tuvo que hacerse cargo de mantener a los alumnos que tenían y atraer alumnos nuevos a efectos de asegurar los recursos. Se esperaba que esta preocupación de las escuelas por la matrícula contribuyera a mejorar la eficiencia interna del sistema, ya que el abandono en

los primeros y en los últimos grados era alto. En 1981, la deserción en las escuelas públicas era de 11,8% en el primer grado, de 4,5% en el 8° grado, y de 15,7% en el onceavo año de escolarización.

Se creó la Unidad de Subvención Educacional (USE), la cual variaba según el nivel educativo – básica, media, técnico-profesional – y su monto se estimaba en base al costo estimado de los insumos en cada nivel. La USE fue criticada y ajustada en varias oportunidades. Una crítica era que ésta no distinguía según el tamaño de la escuela, de manera que en aquellas con menos de 20 alumnos (20% del total de escuelas), la subvención no alcanzaba a cubrir los gastos corrientes. Inicialmente, el cálculo del valor de la subvención se hizo sobre la base de una escuela con 900 alumnos y con un promedio de 45 alumnos por profesor para la educación básica, y de un establecimiento con 1.200 alumnos y con igual número de éstos por curso para la educación secundaria. Sin embargo, y de acuerdo a cifras de 1979, el promedio de alumnos por escuela era de 347 y la proporción de alumnos por profesor era de 28,6, siendo la situación de las escuelas rurales (20% de los establecimientos del país) aún peor ya que poseían un promedio de 4,4 alumnos por profesor. Es así como las escuelas pequeñas, particularmente las rurales, vieron significativamente reducidos los recursos recibidos (Espínola, 1993). Por otra parte, se sostuvo que la USE así definida es un factor regresivo en materia de equidad, en la medida que no distingue según al nivel socioeconómico (NSE) de los alumnos, y sin duda contribuye a las desigualdades de los resultados observados en las escuelas.

4. Flexibilidad curricular

Los cambios institucionales y administrativos requerían de mecanismos más flexibles y eficaces para el funcionamiento de las escuelas. En cuanto al currículum, no se modificó los contenidos enseñados, sino que se flexibilizó en tres aspectos: i) en la facultad de los directores de las escuelas de educación básica para eliminar algunas disciplinas y reasignar horarios; ii) en la posibilidad de que los alumnos de los últimos dos años de enseñanza secundaria pudieran elegir asignaturas al interior del “plan electivo” (que se diferencia del “plan común”); y iii) al no explicitarse en los planes y programas las actividades y metodologías de enseñanza, se buscó generar oportunidades para que los profesores crearan nuevas metodologías o adaptasen las antiguas según las características de sus alumnos. Los objetivos de este conjunto de medidas, fueron por un lado, incentivar a los profesores y establecimientos a adaptar el currículum a la realidad de sus alumnos y por otro, establecer mecanismos para reducir la repetición y deserción escolar.

5. Mecanismos de control y monitoreo del sistema

Los cambios introducidos exigieron la creación de nuevos mecanismos de control por parte del MINEDUC, así como la modificación de los ya existentes. Lo más significativo fue pasar de mecanismos de control directo de los procesos, que requerían de inspectores vigilando lo que los profesores hacían en las escuelas, a un sistema de control de resultados, que depende más de la información sobre los resultados e indicadores del proceso educativo.

El funcionamiento de los mecanismos de control claves del sistema educativo, evaluación del rendimiento y asistencia técnica a través de supervisores de escuela, son los que se describen a continuación.

i) Evaluación del rendimiento escolar

Con la intención de proveer información al MINEDUC sobre la calidad de la enseñanza, y para colaborar con el proceso de elección entre las distintas alternativas educacionales por parte de los padres, se diseñó un sistema nacional de evaluación de la calidad de la educación que entregara información respecto de los logros educacionales obtenidos por las diferentes alternativas en competencia.

En 1982 se creó el Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar (PER), el cual evaluaba al 90% de los estudiantes de 4° y 8° básico en las asignaturas de castellano y matemáticas, y se evaluaba una pequeña proporción de alumnos en cuanto a lo aprendido en las asignaturas científicas y en algunos aspectos del dominio afectivo. Los profesores se opusieron fuertemente al PER por considerar que la evaluación y control de su desempeño era inaceptable lo cual, junto con los problemas presupuestarios, llevó a su eliminación en 1984. En el año 1988 se creó el Sistema de Información y Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), muy similar al anterior sistema, pero que enfatizaba el valor de la difusión de los resultados a los profesores y a la comunidad educativa.

Se tercerizó tanto el diseño como la aplicación de las pruebas, las que estuvieron a cargo de la Universidad Católica. Esto permitió lograr un alto nivel técnico, pero el MINEDUC perdió parte del control que quería tener. La consiguiente falta de "ownership" sobre los procesos de evaluación llevó a la recentralización de estas actividades. Con ello el SIMCE redujo su calidad técnica, lo que condujo a una menor confiabilidad de la evaluación. Aún hoy día, el sistema tiene problemas metodológicos que producen un sesgo que tiende a aumentar los puntajes, particularmente los más bajos. De igual manera, la forma de calcular los puntajes limita las conclusiones sobre las diferencias entre escuelas y cursos (Martínez, 1998).

ii) Sistema de supervisión

Con el objetivo de proveer apoyo técnico a las escuelas descentralizadas, y de poder controlar la forma en que la flexibilidad se llevaba a la práctica, se creó el Sistema Nacional de Supervisión Educacional, que prestaba asistencia técnica a las escuelas municipales y a las particulares subvencionadas. El objetivo era crear un mecanismo de asesoría para el buen cumplimiento de las nuevas facultades de los establecimientos, y de apoyar aquellas escuelas que obtuvieran bajos resultados en el SIMCE.

El sistema de supervisión funcionaba paralelamente a la fiscalización financiera, que controlaba la asistencia de alumnos, base para el cálculo de la subvención. Esta última a menudo imponía sanciones económicas y legales a quienes rendían matrículas mayores a las reales.

El sistema no logró resolver la confusión entre ambos tipos de supervisión, lo que derivó en una limitante a la autonomía de las escuelas y a la creatividad de los profesores. Estos vieron a los supervisores no como una fuente de apoyo técnico y pedagógico, sino como inspectores controladores de su quehacer.

6. Condiciones contractuales de los profesores

La municipalización implicó un cambio en las condiciones de empleo de los profesores, quienes dejaron de ser empleados públicos sujetos a beneficios especiales, y pasaron a ser empleados particulares, regidos por los contratos laborales genéricos del sector privado. Con ello, perdieron beneficios específicos del sector como la inamovilidad en el cargo. Estas medidas fueron recibidas con gran descontento por los profesores. Sin embargo, los sindicatos y asociaciones de profesores habían sido disueltos durante los primeros años del gobierno militar, por lo que las agrupaciones de profesores estaban atomizadas, y éstos tenían poder de negociación muy limitado (Gauri, 1998).

Al iniciarse la municipalización, las condiciones de contratación de los profesores se regían por una ley de 1960, altamente proteccionista y que garantizaba la estabilidad laboral. Con el traspaso de establecimientos a la administración municipal, los profesores tuvieron que negociar individualmente las condiciones laborales con sus respectivos empleadores, ya sea municipales o privados, y podían ser despedidos si las condiciones del servicio así lo requerían.

Al amparo de estas nuevas condiciones laborales se observó una serie de irregularidades en muchos de los municipios, lo que llevó a la aprobación de las “normas especiales para personal docente” en 1987, que se referían exclusivamente a los profesores municipales. Estas protegían al profesor municipal

regulando el tipo de funciones que podían desempeñar, la jornada semanal máxima, el sistema de ingresos y promociones en base a méritos, las normas de antigüedad y desempeño funcionario y la obligatoriedad del título profesional para ejercer como profesor (Cox y Garretón, 1989). Las normas especiales terminaron por limitar significativamente la flexibilidad económica y administrativa en este sector, no así en las escuelas privadas, que mantuvieron la ventaja de una mayor flexibilidad en la administración del personal docente (Espínola, 1993).

La rigidez en la administración del personal tuvo impactos devastadores en el presupuesto educativo municipal. La disminución de la matrícula en este sector producto de la creación de nuevas escuelas privadas, incidió en una reducción del financiamiento, y la imposibilidad de administrar flexiblemente los recursos humanos impuesta por el estatuto docente impidió adecuar el número de profesores a la decreciente matrícula en estas escuelas. En consecuencia, se produjo un déficit del orden del 16% del ingreso por concepto de subvenciones en el sector municipal. Los aportes del gobierno central para paliar el déficit fueron y continúan siendo generosos con este sector, los que en 1994 representaron un 31% del aporte anual por alumno (Rodríguez, 1994).

Recuadro 1: Síntesis de logros y temas pendientes del período 1980-1989

Logros:

- El *financiamiento por alumno y la competencia entre escuelas* imprimió un dinamismo nuevo en el sistema al obligar a las escuelas a preocuparse por captar nuevos clientes a través de ofertas cada vez más atractivas, incluyendo una preocupación por el rendimiento de cada alumno. Esto no significa que con anterioridad las escuelas no tuvieran interés en los resultados alcanzados por los alumnos, sino que primaba el criterio de estado benefactor, que le hace un favor al alumno al educarlo. Profundizó el interés por el alumno individual y su rendimiento, para evitar que éste abandonara la escuela.
- La preocupación por satisfacer la demanda contribuyó a dar una *mejor atención a los padres*, sobre todo a los más pobres. Si con anterioridad primaba la creencia de que las familias pobres sólo contribuyen a “des-educar” a sus hijos, una mejor atención al cliente lo considera como un aliado potencial, que puede contribuir a mejorar el rendimiento de los estudiantes.
- Las escuelas privadas introducen un *nuevo modelo de gestión*, más flexible y ágil que la forma de gestión tradicional en las escuelas públicas. Estas introdu-

ieron nuevas técnicas de gerenciamiento hasta entonces desconocidas en el sector, como son la planificación estratégica, los criterios de costo-efectividad, la responsabilidad por los resultados (accountability) y el mercadeo, es decir, la difusión de la oferta a la comunidad interesada.

- La *medición de resultados académicos*, aunque resistida por el cuerpo docente, introduce un elemento de transparencia y responsabilidad que gradualmente va construyendo una cultura evaluativa y fortalece la responsabilidad por los resultados del proceso educativo en las escuelas. Además, proporciona a las escuelas la información que permite mejorar sus resultados en relación a los años anteriores.

Aspectos pendientes

- *No hubo un enriquecimiento de los procesos educativos* ni de los contenidos enseñados, había pocos y muy antiguos libros de textos en las escuelas, y los profesores tenían poca oportunidad de actualizar sus conocimientos y habilidades pedagógicas. Aún cuando el SIMCE adolece de ciertas fallas metodológicas, los resultados muestran tendencias confiables. Los resultados de 1989 muestran que los estudiantes aprendían alrededor de la mitad de lo mínimo que se espera que aprendan.

- Las reformas se llevaron a cabo en un contexto de *resistencia por parte de los profesores*. Los cambios se hicieron prácticamente sin consultarlos, y con las nuevas condiciones laborales éstos perdían la mayor parte de las regalías adquiridas a lo largo de años de negociaciones colectivas. Esto dispuso a los profesores muy negativamente frente a las reformas, y contribuyó a que los cambios no llegaran a la sala de clases ni a mejorar los aprendizajes de los alumnos.

- *La descentralización no llegó a las escuelas*, las que no vieron modificaciones en sus respectivos ámbitos de acción, tradicionalmente con una autonomía muy escasa, y concentrada en los aspectos pedagógicos más que administrativos. El municipio, y no la escuela, contrata a los profesores, decide y compra los materiales para las escuelas, es responsable de la mantención y de las reparaciones y administra el 100% de los recursos aportados por la subvención. Esta modalidad administrativa reproduce algunas de las fallas del sistema centralizado anterior a los 80, particularmente la rigidez financiera que le resta eficiencia y la falta de incentivos a la responsabilidad de la escuela por los resultados educativos. En la medida en que las decisiones administrativas y financieras se toman en el municipio, la escuela no se hace responsable por sus resultados.

- No se corrigió la falla de mercado que dejaba a las familias más pobres desinformadas y por lo tanto con sus *posibilidades de elección restringidas*. Mientras que las familias con más recursos y más educación se preocupaban de visitar las escuelas para hablar con los profesores y preguntar lo que ofrecían, las más pobres simplemente se quedaron en las escuelas municipales por incapacidad para acceder a la información. Con esto se produjo una profundización de las desigualdades de nivel socioeconómico entre los alumnos de escuelas municipales y particulares.

B. Mejoramiento de la calidad y la equidad: 1990-1998

Con la restauración del régimen democrático en Chile se inicia un nuevo período en la política nacional, en el cual adquieren importancia la participación de los interesados, la construcción de consensos, la equidad en la entrega de servicios sociales y la educación como estrategia de crecimiento económico y social.

La importancia de la educación se expresa en cifras, que muestran que entre el 90 y el 98 el gasto del Ministerio de Educación prácticamente se duplicó (Cox y González, 1998). El 63% de este incremento se debe al aumento de la subvención por alumno (88% de la cual se destina a remuneraciones), y el 20% se debe al aumento del gasto en programas e inversiones para el mejoramiento de la calidad. El principal objetivo de los programas de mejoramiento de la calidad, es lograr incrementar el aprendizaje de los alumnos, el cual en 1988 era de alrededor de la mitad del currículum mínimo.

Los cambios que se introducen en educación a partir de 1990 respetan la continuidad de los procesos desencadenados en la década de los 80, los que se transforman en la base sobre la cual se avanza para lograr mejores aprendizajes y resultados equivalentes entre los estudiantes más ricos y los más pobres. Esta continuidad se mantiene también durante los 90 en cuanto a la estabilidad de los cuadros técnicos de los equipos de dirección, los cuales se han mantenido prácticamente sin cambios junto a cinco ministros y dos gobiernos. Esto ha tenido en el caso de Chile un impacto directo sobre la consistencia de los programas, lo que se sumó a una importante investigación educacional que permitió en un primer momento tomar decisiones muy bien informadas.

Frente a la estrategia radical de reducción del estado que primó durante la década anterior, a partir de los noventa se enfatiza la idea de un “estado capaz”, como un centro que actúa en un sistema descentralizado, a través de nuevos instrumentos, que tiene capacidades de dirección y orquestación de nuevo tipo, y que combina su acción con regulaciones de mercado (Cox, 1997).

1. Reformas en los contenidos y procesos educativos

El programa MECE, “Mejoramiento a la Calidad y la Equidad de la Educación”, fue un intento por mejorar el “piso” de la calidad en todas las escuelas del país, y consistió en la adopción de medidas destinadas a crear y mantener condiciones de transformación de más largo plazo. La información de base para la opción por esta estrategia fue la evidencia aportada por el SIMCE en 1990 de que el 75% de la mitad más pobre de los alumnos de 4º grado de primaria no entendía lo que leía. Esto resultaba particularmente grave ya que el rendimiento promedio del país se mantenía entre el 45% y 50% de los objetivos mínimos.

El MECE se inicia en 1992 con un crédito externo por US\$ 243 millones, y entrega insumos para mejorar los aprendizajes en los jardines infantiles de preescolar y en las escuelas de educación básica. El MECE dota de libros de texto al 100% de los alumnos que reciben subvención, de bibliotecas de aula para los cursos de 1° a 6° grado y de material didáctico a todas las aulas entre pre-kinder y 4° grado. Se complementa con inversiones adicionales en reparaciones de edificios y en atención de la salud. El costo promedio anual del MECE (US\$40 millones) representaba el 5% del gasto anual en subvenciones.

Como un ejemplo del grado de mejoramiento de las condiciones básicas para un buen aprendizaje, entre 1988 y 1990 se invertía un promedio de US\$ 1,6 millones al año en textos, y ese promedio anual había subido a US\$ 4,7 millones en 1995. En 1996 el MECE distribuía 3 libros por alumno de 1° a 4° grado, y 5 libros por alumno de 5° a 8° de primaria.

El diseño del MECE contemplaba una combinación de inversiones para insumos escolares con incentivos para fomentar la creatividad de los docentes y las innovaciones en materia de gestión pedagógica. Dos de los programas más exitosos de fomento a la innovación son los Proyectos de Mejoramiento Escolar (PME) y la red informática Enlaces. El objetivo último de estos programas era dar a los docentes recursos para ejercitar su autonomía en la sala de clases.

i) Proyectos de Mejoramiento Escolar (PME): se realiza un concurso anual de proyectos generados en las escuelas que postulan a un fondo de recursos públicos. Para la elaboración de los PME los maestros pueden solicitar asistencia técnica a los supervisores regulares del MINEDUC. Los proyectos son evaluados por las agencias provinciales del MINEDUC, y los recursos adjudicados a los ganadores pueden ser usados de acuerdo al plan de trabajo de la escuela. El promedio de recursos asignados a los PME es de US\$ 6.000 por escuela, dependiendo del número de alumnos atendidos, a lo que se agrega un paquete opcional de equipamiento por un valor de US\$ 1.500 adicionales. Estos recursos, que se transfieren en tres cuotas, las dos últimas condicionadas al cumplimiento de metas, son los únicos recursos, aparte de las donaciones voluntarias de los padres, con los que cuentan las escuelas municipales para libre disponibilidad.

Chile fue el primer país en América Latina que implementó en 1992 los proyectos concursables a nivel de las escuelas. Hoy los han implementado otros países como Uruguay, Argentina, Colombia y México. Entre los resultados producidos por los PME en las escuelas se menciona el que éstos gatillan prácticas como las siguientes: capacidad de diagnosticar problemas, priorizarlos y dar soluciones, compromiso de los padres, identificación de necesidades de capacitación y prácticas innovadoras en el aula (Cox, 1997).

ii) **Programa Enlaces:** con carácter de experiencia piloto, y también en forma pionera en América Latina, se implementó un programa de tecnología informática en escuelas primarias que consistió en una red de comunicaciones sobre contenidos académicos entre alumnos, profesores y profesionales ligados a la educación, el Programa Enlaces. Las metas de Enlaces son la incorporación del 50% de las escuelas básicas, incluyendo las rurales, en la red, y de superar el actual nivel de correo electrónico para acceder a Internet en el año 2000. Se estima que este plan requerirá una inversión de US\$ 120 millones. Evaluaciones realizadas muestran que Enlaces ha contribuido a mejorar significativamente la creatividad de los alumnos y el nivel de comprensión lectora. Un efecto secundario positivo ha sido la introducción de alumnos y profesores a la tecnología informática, quienes reciben para estos efectos un entrenamiento básico para el manejo de la red (MINEDUC, 1998).

2. Programas focalizados

Como una estrategia de corto y mediano plazo, se implementaron programas y políticas de emergencia y reparación, destinados a enfrentar los problemas más agudos de inequidad entre las distintas escuelas y poblaciones atendidas.

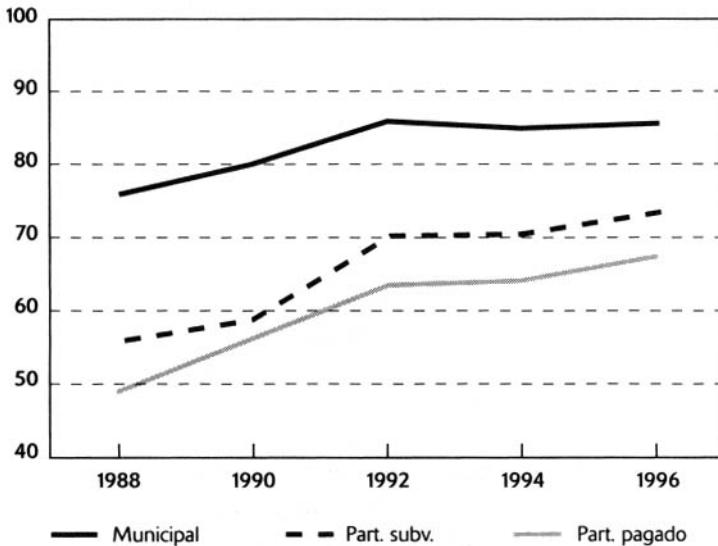
Los datos sobre resultados de aprendizajes que entrega el SIMCE permiten identificar las escuelas según su rendimiento. Las diferencias más notables que se observan son aquellas entre escuelas particulares pagadas, particulares subvencionadas y municipales. Estas últimas, que atienden a un porcentaje alto de los niños de los quintiles más pobres, obtienen puntajes inferiores de manera persistente.

A través del SIMCE se ha realizado un seguimiento individualizado de las escuelas que obtienen los resultados más bajos, a fin de incorporarlas a los programas focalizados como son el P-900 y el MECE rural.

La característica básica de estos programas es la asignación de recursos a grupos y escuelas seleccionadas según indicadores de pobreza y bajo rendimiento académico. El principio detrás de esta estrategia es que para obtener resultados iguales entre escuelas, hay que distribuir los insumos de manera desigual (CEPAL, 1995). Los datos de ingreso familiar que se recogen en las escuelas, los datos de empleo que sistematiza el programa de alimentación escolar, y la distinción entre escuelas según el NSE de los alumnos que está a la base de los datos del SIMCE permitieron categorizar a las escuelas para la asignación de recursos en los programas focalizados.

i) **El Programa de las 900 escuelas (P-900):** este programa, focalizado en el 10% de las escuelas más pobres y con menor rendimiento en castellano y matemáticas según el SIMCE, fue el primero que se comenzó a ejecutar en

Gráfico 2: Logro de objetivos (promedio matemática-castellano) según dependencia: 1988 a 1996



Fuente : Compendio de Información Estadística 1996. Ministerio de Educación de Chile.

1990 gracias a donaciones del gobierno danés y sueco, dando claras señales de la importancia que se le daba a la equidad en las políticas de educación. Se centra en el ciclo que va de 1° a 4° básico, y tiene por objetivo mejorar las competencias de los alumnos en lenguaje y cálculo, así como su autoestima. Incluye inversiones en reparaciones de la infraestructura, textos para los alumnos, material didáctico y bibliotecas de aula, así como capacitación de profesores en talleres realizados en la escuela. Un aspecto innovador del P-900 es el método de reforzamiento para los alumnos con más retraso, a los que se les hace actividades en horario alterno al escolar, conducidas por jóvenes de la comunidad especialmente capacitados para ello.

El criterio de éxito del P-900 es el mejoramiento de los puntajes del SIMCE, lo que significa que a la escuela se la “da de alta” y se la retira de este programa de “tratamiento intensivo”. Cabe preguntarse por el impacto del incentivo en este caso, en que a las escuelas se les retira todo el apoyo que brinda el P-900 cuando éstas hacen un esfuerzo y logran mejorar sus puntajes SIMCE. Sería interesante determinar si el ser dado de alta del P-900 es un incentivo mayor que el apoyo que reciben por pertenecer al programa.

Con un costo promedio de US\$ 26 por alumno al año, el P-900, se logró que el 45% de los 1° básicos subieran los puntajes en lenguaje y que el 57% de los 1° subiera en matemáticas (Filp, 1994). Los que mantuvieron o bajaron los puntajes de un año para otro se mantienen en el programa, hasta lograr el objetivo buscado. Hay un número importante de escuelas que, luego de estar en el quintil de más bajos puntajes en el SIMCE, logran mejorar al año siguiente. El 50% de las que mejoraron y salieron del quintil más bajo entre 1991 y 1997 había participado del P-900.

ii) **Mece rural:** este programa fue diseñado para compensar las políticas de largos años de falta de atención a las características propias de las escuelas rurales, y que discriminaban en contra de los estudiantes agrícolas que no podían aprovechar un currículum diseñado para alumnos de sectores urbanos. Los resultados de los alumnos rurales eran sistemáticamente inferiores a los ya insatisfactorios promedios nacionales. Con el fin de entregar soluciones pertinentes a las escuelas rurales del país, que atienden un 20% de matrícula nacional, se creó este programa cuyas principales líneas de acción son: i) un currículum que permite la articulación entre la cultura local y las dimensiones generales del conocimiento, ii) capacitación docente, con una modalidad que busca superar el aislamiento del maestro rural (de escuelas con uno, dos y tres docentes), iii) el establecimiento de microcentros que reúnen mensualmente a los profesores de diversas escuelas y iv) el diseño y producción de textos auxiliares especiales para apoyar la docencia rural.

El impacto que el MECE rural ha tenido sobre el rendimiento de los alumnos es positivo, ya que el 12% de las escuelas que lograron salir del quintil más bajo del SIMCE entre 1991 y 1997 pertenecían al MECE rural.

3. Evaluación de medio término

Como expresión del interés por la participación y el consenso, el gobierno convocó en 1992 a un comité técnico para la modernización de la educación, el cual debía elaborar un diagnóstico y una propuesta de políticas en educación. Este informe fue discutido por una comisión en la que participaron representantes de los diversos sectores de la sociedad civil chilena². El objetivo de esta

² Los sectores representados fueron: el gobierno, el Senado, la Cámara de Diputados, los partidos políticos, la Asociación de Municipalidades, el Colegio de Profesores, la Central Unitaria de Trabajadores, la Confederación de la Producción y del Comercio, la Asociación de Bancos e instituciones financieras, la Conferencia Episcopal de Chile, la Confraternidad Cristiana de Iglesias, la Gran Logia de Chile, la Federación de Estudiantes Secundarios de Chile, la Corporación de Educación Particular y los estudiantes universitarios de Chile.

iniciativa era lograr “... una articulación política y técnica de nivel nacional, destinada a explicitar los consensos sobre política educacional, y relevar públicamente las implicancias estratégicas del sector para el proyecto de desarrollo global” (Cox, 1997).

Esta comisión tuvo un gran impacto sobre la prensa y la opinión pública, al cuestionar fuertemente las condiciones laborales impuestas por el estatuto docente de 1991, y el bajo nivel de financiamiento del sector educación. Esta posición contribuyó a definir las políticas que vendrían más adelante. El diagnóstico que entregó esta comisión aparece en el recuadro 2.

Recuadro 2: Informe del Comité Técnico para la Modernización de la Educación. Diagnóstico de la situación del sistema educativo

Nivel educativo de la población

- *Positivo crecimiento del sistema y mejoramiento del nivel de escolaridad de la población:* la cobertura es universal en la educación primaria, y llega al 80% en secundaria y el nivel educacional de la población económicamente activa subió de un promedio de 7,5 años en 1980 a 9,3 años en 1992.

Nivel preescolar y básico

- *Desigual preparación para la escuela y desarticulación entre los niveles iniciales de educación:* en relación al bajo nivel de cobertura que existe en la educación parvularia (18% de la población de entre 0 y 5 años; Mineduc, 1993) y sobre todo a las diferencias de cobertura de este estrato según el nivel socioeconómico.

- *Escaso tiempo para el aprendizaje y problemas curriculares:* el promedio de 800 horas de clases al año es bajo en relación a las 9.20 horas de los países de ingresos altos y las 14.00 de los países asiáticos emergentes. Esto se refleja en escaso tiempo dedicado al aprendizaje y en las consiguientes dificultades para lograr los objetivos perseguidos por el currículum.

- *Mejoras en la calidad de la educación, pero con desigualdad importantes:* se producen avances, aunque modestos, en los resultados del SIMCE. Sin embargo, estos muestran importantes desigualdades relacionadas con el nivel socioeconómico de los alumnos. La brecha entre las escuelas particulares pagadas y el promedio de las gratuitas - municipales y particulares subvencionadas - es de cerca de 20 puntos porcentuales.

- *Modelo pedagógico inadecuado:* alude a la ausencia de estrategias instruccionales adecuadas y actualizadas, y al general uso de metodologías expositivas que fomentan la pasividad de los alumnos y los problemas de motivación y disciplina.

- *Avances logrados gracias a los programas focalizados:* los que se han obtenido en el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación impartida mediante el trabajo específico y focalizado sobre las poblaciones más necesitadas, a través de los programas de las 900 escuelas y del MECE.

Continúa...

Educación media

- *Crisis de la enseñanza media:* además de presentar problemas de inequidad, ineficiencia y falta de calidad similares a la Educación Básica, la Enseñanza Media padece de una crisis de orientación y relación con su medio externo, con el sistema de educación superior, con el sector productivo y con el mercado de trabajo, y con el mundo contemporáneo de la información y el conocimiento.
- *Desigualdades de acceso:* aunque Chile cuenta con un nivel de cobertura bastante alto, y la cobertura en educación media alcanzó un 80% en 1993, existen diferencias de más de un 20% entre los quintiles extremos de ingreso.
- *Baja calidad de la educación:* en alusión a los bajos resultados obtenidos en las pruebas SIMCE por las dos modalidades de educación media, al escaso logro de los objetivos planteados para este nivel y a las altas tasas de repitencia y deserción que se pueden observar (entre los años 1985 y 1991 el promedio de repitencia fue de 12,3% y en 1991 la tasa de deserción fue de 7,2%; MINEDUC, 1993).

Organización, personal y financiamiento del sistema escolar

- *Problemas en la formación de los docentes:* reducida autonomía y deficiente retribución por su labor: Esto se refiere a la falta de motivación por el ingreso a la profesión docente y a la falta de actualización de la formación que se les imparte. Además, hace alusión a la falta de autonomía que la actual organización del sistema le otorga a la profesión docente y al bajo nivel de remuneraciones que reciben en relación a la relevancia de su labor.
- *Baja inversión en educación:* en 1992, la inversión pública en educación era de 3% del PIB, lo que está muy por debajo del 5,9% que invierten los 21 países del OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development). Por sobre esta inversión, el sector privado de los países de la OECD invierte un promedio de 1,2% del PIB.

4. MECE media

En 1994 se implementa el programa MECE para la educación media con carácter piloto, en 124 liceos del país. En el año 1995, se sumaron 201 liceos más y para el año 2000 se espera incorporar a todos los liceos del país en este programa. El MECE media busca la renovación pedagógica profunda en los liceos, basada en el trabajo técnico colectivo entre los docentes para revisar las prácticas pedagógicas y buscar métodos que transformen al alumno en protagonista de su propia educación. Además, impulsa a las instituciones a elaborar y difundir sus proyectos educativos de modo que los docentes y los padres compartan las metas fijadas. Las actividades principales del MECE media son:

i) grupos profesionales de trabajo (GPT) para docentes, donde éstos pueden compartir experiencias y capacitarse, ii) fondos concursables para proyectos de mejoramiento educativos (PME) a los cuales los liceos pueden postular para mejorar aspectos diagnosticados como deficientes, iii) las actividades curriculares de libre elección, donde alumnos y profesores pueden crear los talleres o actividades que les interesen y participar de éstos y iv) paquetes audiovisuales y bibliotecas para los liceos.

i) **Liceos de anticipación:** con el propósito de apoyar financiera y técnicamente a los liceos que tengan buenas ideas innovadoras, se implementó el “Proyecto Montegrando”, que transforma a estos establecimientos en centros de referencia para el resto de los liceos. El apoyo se proporciona a los mejores proyectos presentados, los que reciben un aporte de US\$100 mil al año y durante 4 años, más un monto variable de US\$ 100 por alumno matriculado. Además de la calidad innovadora del proyecto, se les exige a los establecimientos postulantes que al menos un 15% de sus alumnos se encuentren en situación de vulnerabilidad social, como una manera de generar focos de desarrollo y de reducir la inequidad existente en el sistema.

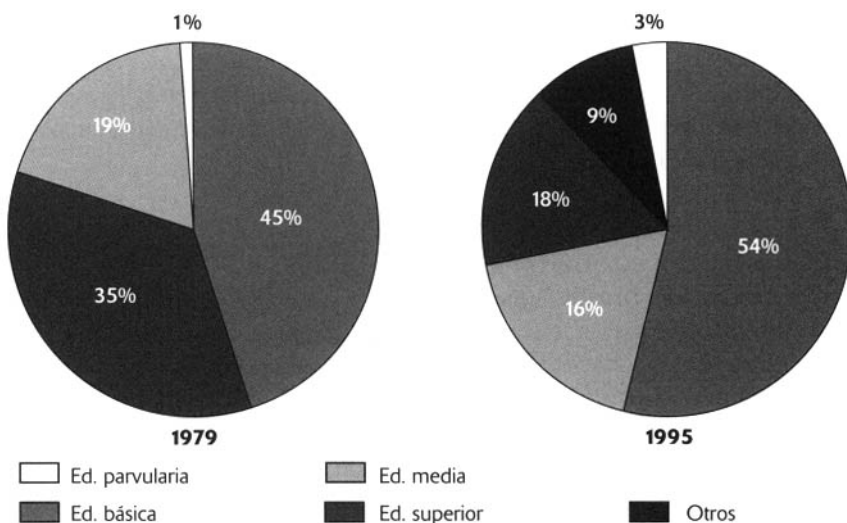
5. Reformas en materia de financiamiento

El gasto total del Ministerio de Educación, que experimentó una caída acumulada de 27% real entre 1982 y 1989, recuperó en 1993 el nivel de 1982 y de ahí en adelante creció hasta superar en la actualidad, en más del 60% el nivel de gasto inicial.

Se profundizó el esfuerzo redistributivo comenzado a partir de 1980, al bajar la inversión en educación superior de 35% en 1979 a 18% en 1995, como se aprecia en el gráfico 3.

Sin embargo, uno de los puntos críticos que señaló el informe de la Comisión Técnica en 1994 fue la baja inversión en el sector educación, el cual recomendó aumentar la inversión pública y privada del 4,5% del PGB en 1994 a un 7,5% en el año 2000. Esta recomendación fue tomada por el gobierno como una responsabilidad que debe ser asumida a nivel nacional, y propuso que el aumento del 3% fuera asumido por el estado y los particulares en las siguientes proporciones: 1% provendría del sector privado, 1% del presupuesto nacional y el resto de la venta de activos fiscales. En 1997, la inversión pública en educación era de 3,3%, la mayor parte representada por la subvención por alumno. Se tomaron varias medidas para incrementar los aportes privados, pero el fondo para educación producto de la venta de activos públicos no se constituyó.

Gráfico 3: Porcentaje del gasto público corriente según el nivel de educación



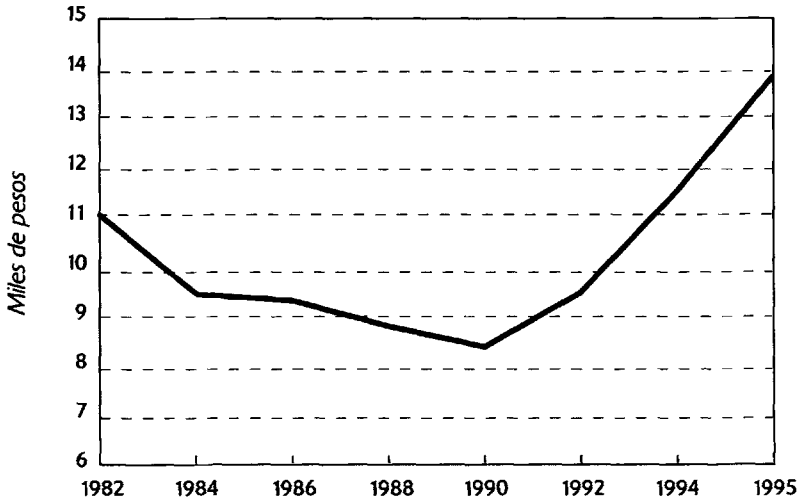
Fuente : Anuario Estadístico UNESCO.

i) Correcciones a la subvención: en 1993 y debido a una reajustabilidad inferior a la inflación, la subvención había perdido un 30% de su valor respecto de aquel fijado al inicio de la descentralización, y se recuperó su valor inicial con un 33% de reajuste. Además, se introdujeron factores de ajuste al aumentar el nivel per cápita en aquellos grados educativos que resultaban con un costo más alto. Se subió el factor de la subvención de la educación básica en un 5%, el de la educación media en un 6%, el de la educación parvularia en un 16%, y el de la educación diferencial en un 16%. Además, se introdujo un factor de compensación y equidad al crear una subvención por extensión horaria, la cual se destina preferentemente a escuelas con bajos rendimientos y alta vulnerabilidad social. Finalmente, se subió a tres meses el plazo para calcular el promedio de asistencia de alumnos en que se basa el cálculo de la subvención per cápita, con lo que se hizo más estable el presupuesto de las escuelas.

ii) Aportes de las familias: se realizó un esfuerzo importante por captar recursos del sector privado, ya sea de los padres o de empresarios e industrias del sector productivo. En 1993 se aprobó una ley que autorizó a las escuelas primarias privadas, no así a las municipales, y a las secundarias tanto privadas

**Gráfico 4: Valor de la unidad de subvención educacional
entre los años 1982 y 1995**

(Gasto efectivo neto, en pesos constantes de 1995)



Fuente : Compendio de Información Estadística 1996.
Ministerio de Educación de Chile.

como municipales, a cobrar una cuota por concepto de matrícula. Las escuelas que cobran matrículas por un monto mayor al 50% de la subvención reciben un descuento de la subvención per cápita. Esta medida tuvo inmediata acogida en las escuelas, y al primer año de aprobado el cobro, un 33% de las escuelas primarias subvencionadas, y un 7% de las escuelas secundarias lo hacían. En 1995, un 25% de la matrícula total del SE estaba adscrita al copago, y los aportes de las familias representaban un 6,3% del total del gasto en subvenciones (Cox, 1997). En cuanto a los valores cobrados, un 50% de las escuelas cobran un valor inferior al 50% de la subvención, por lo que no están sujetas al descuento.

Además de la ventaja de contar con más recursos para las escuelas, el aporte de las familias les otorga una mayor autonomía ya que son los únicos recursos administrados directamente por los directores. También se ha observado una mayor participación de los padres, ya que éstos al pagar, hacen exigencias con mayor probabilidad que si no pagan.

iii) Aportes de los empresarios: a partir de 1993 son sujetas a crédito tributario las donaciones que realicen las empresas a las escuelas. Las empresas pueden descontar del impuesto a las utilidades hasta un 50% de la donación que

realicen a una escuela. Los aportes pueden destinarse a mantención y construcción de infraestructura, así como al financiamiento de proyectos de mejoramiento educativo presentados por las escuelas. Esto es visto por el gobierno no sólo como una forma de captar recursos del sector privado, sino como una forma de traspasar a los privados decisiones de cómo invertir en el sector educación.

Esta medida ha sido lenta en captar el interés del sector empresarial, tradicionalmente muy lejano a la realidad educativa. De los 810 proyectos aprobados entre 1994 y 1997, sólo se ha financiado el 48% de ellos, por un monto de cerca de US\$20.000 (Swope y Teijido, 1998). Sin embargo, entre los resultados obtenidos hay que mencionar el desarrollo de la capacidad de formulación de proyectos de parte de los profesores, y el surgimiento de un vínculo con las empresas y negocios de la localidad. Para obtener estos recursos, las escuelas no sólo deben formular proyectos que resulten interesantes para que los empresarios financien, sino que deben abrirse a la comunidad en la búsqueda de este financiamiento, lo que ha contribuido a una efectiva dinamización de las escuelas.

iv) Aportes de municipios y sostenedores: los aportes de municipios y sostenedores privados a la educación han sido inferiores a los que se esperó lograr al comienzo de la reforma. Mientras que no se ha logrado estimar el aporte de los sostenedores privados a las escuelas, datos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) muestran que el aporte de los municipios para complementar la subvención educativa ha ido aumentando de un 2% en 1989 a un 12% del gasto total en educación en 1994. Los 25 municipios con los ingresos más altos del país aportan en promedio US\$110 adicionales por alumno al año, en tanto que los municipios con los más altos índices de pobreza aportan en promedio US\$31 por alumno al año. Entre el 75% y el 80% de los recursos que los municipios destinan a educación se canalizan a las escuelas primarias y el aporte a la educación media oscila entre un 15% y un 20%.

6. Renovación curricular

Las evidencias que hay sobre el impacto del currículum sobre los resultados escolares se basan principalmente en datos obtenidos en países de Europa (Reynolds y Cuttance, 1992). Lo que se sabe sobre el impacto relativo del currículum comparado con otras variables del sistema escolar es que el currículum es importante cuando existe una base institucional e insumos en las escuelas que permitan a profesores y alumnos trabajar en buenas condiciones la aplicación práctica del currículum, como son los textos y guías para el maestro, materiales didácticos, profesores bien capacitados y suficiente tiempo

para aprender (Lockheed y Verspoor, 1991). En este marco, Chile se embarcó en la elaboración de un nuevo currículum tanto para primaria como para secundaria.

En enero de 1996, se promulgaron los objetivos fundamentales y contenidos mínimos (OF/CM) para la educación básica. A través de esto, además de actualizar los contenidos curriculares que estaban vigentes desde 1965, se abrió espacio para que las escuelas definan un porcentaje del plan curricular, respetando el núcleo determinado por la estructura curricular propuesta. Las escuelas pueden decidir si se atienen a los programas definidos por el MINEDUC, o si introducen cambios curriculares en función de su proyecto educativo. El currículum modernizado para la educación media se aprueba en 1998, y su elaboración contó con un proceso de consultas que permitió la participación del 95% de los profesores de este nivel educativo, de un panel de expertos internacionales y el plan de estudios para matemática y ciencia fue revisado por una comisión de TIMSS (Third International Math and Science Study).

7. Extensión de la jornada escolar

Los logros en materia de cobertura se obtuvieron en gran medida gracias a la implantación durante los setenta, de un sistema de doble jornada, que permitió acomodar en cada escuela el doble de su capacidad. Esta estrategia significó una reducción significativa del tiempo disponible para el aprendizaje, una de las variables más determinantes en el rendimiento escolar. El promedio de 800 horas de clases anuales que ofrecía el sistema escolar chileno es muy bajo comparado con las 920 horas de los países de ingresos altos y las 1.400 horas de los países de economías emergentes.

Para remediar esta situación, gradualmente se han implementado medidas para otorgar a los alumnos oportunidades óptimas en términos de tiempos de aprendizaje. En 1990 el promedio de horas de clases al año era de 880 horas, variables según el nivel educativo. En 1995 se prolongó el año en dos semanas, lo que aumentó las horas anuales a alrededor de 940. Junto a esta medida se otorgaron fondos especiales para las escuelas de escasos recursos que prolongaron el horario.

A partir de 1998 se aumentó la jornada escolar en un promedio de 200 horas anuales, sin alterar ni las 40 semanas de clases ni los días de vacaciones actualmente disponibles, sino aumentando las horas diarias de clases. Estimaciones iniciales indican que esta expansión en educación primaria y en la secundaria, significará una demanda de alrededor de 600 mil nuevas horas de trabajo docente (la fuerza docente en ejercicio deberá aumentar su jornada de trabajo desde 7 a 13 horas semanales) y crear plazas para alrededor de 800 mil

alumnos. La cantidad de escuelas que deberán adecuar su espacio físico por no disponer de capacidad ociosa se estima en 4.000.

Los costos de las inversiones en infraestructura se financian de dos maneras: i) el costo de capital será un monto fijo por alumno que requiera una nueva plaza, y ii) un aporte suplementario que será adjudicado según la postulación de proyectos de inversión presentados por las escuelas, la que incluirá criterios tales como el nivel socioeconómico de los alumnos de la escuela, el monto de recursos solicitados, la calidad del proyecto y el porcentaje de financiamiento aportado por el sostenedor.

8. Condiciones contractuales del profesorado

En 1991 se aprobó un nuevo estatuto para el sector docente, en el que se buscó mejorar las condiciones de contratación de los profesores. En éste, no sólo se reguló sobre el número de días y horas de trabajo y las vacaciones, sino que se mejoró la escala salarial, se introdujo bonos para capacitación y para incentivar el trabajo en zonas aisladas. Lo más notable de este estatuto es que eliminó la flexibilidad para adecuar el personal a las demandas de matrícula, que con tanta dificultad se había logrado sostener en los años anteriores. Esta última medida, que sólo se aplica a las escuelas municipales, eliminó completamente la flexibilidad para adecuar el personal docente a las necesidades de las escuelas, y con ello introdujo una rigidez administrativa que está a la base de la ineficiencia observada en el sector municipal. Esta medida también elimina muchas de las ventajas de un sistema que financia a la demanda.

Frente a los costos de este estatuto, se argumenta que se ganó de parte del gremio de los profesores, su aceptación de la descentralización y del sistema de financiamiento por alumno, y se pudo mantener una continuidad en los procesos de reforma (Cox y Lemaitre, 1999). Entre las ventajas obtenidas, se menciona que entre 1990 y 1997, sólo hubo 12 días sin clases por motivo de huelgas docentes.

En 1995 se modifica el estatuto docente, introduciendo nuevas mejoras a la escala salarial, fijando un ingreso mínimo, creando un bono por el aumento de una semana del calendario escolar en el año 1995 y estableciendo los Premios Nacionales de Excelencia Docente para los profesores más destacados del país. Probablemente la medida que se relaciona más cercanamente con la calidad educativa, es la creación del Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño, SNED. Este sistema permite asignar incrementos salariales a los equipos de docentes de las escuelas que estén dentro del 25% de mejor desempeño medido por el SIMCE.

Recuadro 3: Síntesis de logros y temas pendientes del período 1989-1998

Logros

- Los avances en materia de *captación de recursos privados* son significativos. En primer lugar, se legitimó la idea de que los particulares son parcialmente responsables por la provisión de este servicio. Luego, la exención tributaria a las donaciones y la autorización del cobro por concepto de matrícula han permitido canalizar una cantidad de recursos no despreciables hacia las escuelas. Si bien el monto actual no se acerca a la meta del 1% del PIB, su aceptación por la sociedad permite pensar en que esta cifra puede crecer.
- Con los *programas focalizados*, P-900 y MECE rural, se introdujo el principio de distribución focalizada de los insumos escolares, en respuesta a la necesidad de reducir las desigualdades en los resultados obtenidos entre escuelas de distinto nivel socioeconómico. Se montó un sistema que cuenta con indicadores de vulnerabilidad, con instrumentos para medirlos y capacidad para monitorear los cambios.
- *Abordaje de la reforma en educación media* con estrategias que tienden a dar mayores atribuciones y responsabilidades a los equipos docentes de los liceos. Aunque aún es muy prematuro medir el impacto de los cambios sobre los resultados obtenidos, las evaluaciones cualitativas de los procesos desencadenados en los liceos hacen prever incrementos en los resultados SIMCE.
- El *aumento del tiempo de aprendizaje* de 800 a 1200 horas en el año 2000 le permitirá a Chile situarse al lado de los países de mayor desarrollo económico en esta materia. Se prevé que esta medida resultará rentable puesto que la mayoría de las investigaciones señalan que el tiempo disponible para el aprendizaje es una de las variables de mayor y más directo impacto sobre el éxito escolar y por lo tanto, sobre la empleabilidad futura de los alumnos.

Temas pendientes

- Los programas focalizados han sido *insuficientes para reducir la desigualdad educativa*. Si bien estos programas han logrado sacar adelante a muchas de las escuelas más débiles, el impacto de éstos aún no es suficiente para reducir la brecha en forma permanente. Muchas de las escuelas que "egresan" del P-900 un año, vuelven a ser candidatas al año siguiente por una nueva disminución de los resultados. Lo mismo sucede con el MECE rural. Cabe preguntarse si "egresar" del P-900 es suficiente incentivo como para contrarrestar el impacto de los beneficios que las escuelas reciben durante su participación en el Programa. También resulta válido preguntarse por la efectividad de las acciones involucradas en el P-900, sin cambios en el sistema de gestión de las escuelas.

Continúa...

- El *criterio de equidad debe ser extendido a la subvención por alumno*, puesto que ésta no distingue a los alumnos según el nivel de ingresos de sus familias. Además, con una subvención variable según características de los alumnos, se podría evitar la selección de alumnos buenos y el rechazo de los más desventajados que ocurre actualmente en las escuelas particulares subvencionadas
- *La mejoría en materia de calidad, medida por el SIMCE, ha sido modesta en comparación con el esfuerzo económico realizado.* Mientras que las transferencias del Ministerio de Educación a las escuelas, incluyendo la subvención, los programas de mejoramiento de la calidad y las raciones alimentarias focalizadas, ha experimentado un incremento de casi un 100% entre 1990 y 1998, el progreso en los resultados medidos en aprendizajes logrados ha sido de un 3% por año en el nivel de 4° básico, y de 1,5% en el 8° básico en ese mismo período. Si bien se puede argumentar que se requiere más tiempo para poder medir el efecto de las reformas sobre el aprendizaje de los alumnos, la medición del impacto del esfuerzo económico y técnico realizado a partir de 1990 es una cuestión que debe ser analizada como parte de las evaluaciones que hace el MINEDUC sobre la reforma.
- *La autonomía en las escuelas municipales es muy restringida, y no ha podido ser revertida.* A diferencia de las escuelas particulares subvencionadas, las limitantes que tienen los sostenedores municipales para decidir respecto de los gastos son significativas, lo que les impide responder con propiedad sobre el “producto” que entregan. El sistema municipal es altamente centralizado, y reproduce en educación, muchos de los problemas de gestión que tiene el municipio. Una de las consecuencias de esta gestión centralizada podría ser los costos por alumno más altos en las escuelas municipales que en las particulares subvencionadas, así como los resultados más bajos en el SIMCE. Respecto a este último aspecto, las variables de gestión y costos deberían ser incluidas en los análisis comparativos de puntajes.

EL PROCESO DE REFORMAS PUERTAS ADENTRO: LA EXPERIENCIA DEL MINISTRO

Introducción

Este Capítulo tiene por objeto mostrar desde dentro, los procesos de “policy making” relatados por los ministros, quienes describen sus experiencias durante los períodos en los que les correspondió tomar las medidas más relevantes de la reforma educacional. Se entrevistó a cinco ministros, a quienes se les preguntó por su visión personal de los procesos de toma de decisiones, de concertación de intereses, de participación de los distintos actores sociales y el logro de acuerdos para la implementación de los cambios que ha tenido el sistema educacional chileno en los últimos veinte años.

Los ministros entrevistados son representativos de los dos períodos de la reforma del sistema escolar: 1980-1989 y 1990-1999, y dentro de éstos, se ha llamado a quienes tuvieron una participación activa en los momentos clave, liderando los procesos de cambio que hoy señalan la experiencia chilena como un modelo a ser observado.

El ministro que representa el primer período de reformas fue escogido por ser el que tiene más permanencia en el sistema – fue subsecretario entre 1976 y 1979, y luego ministro hasta 1982 –, y el que lideró los principales cambios introducidos durante la década. No hubo más cambios significativos a partir de 1982, ya que la crisis económica llevó al congelamiento de la inversión en educación, y las reformas tuvieron que suspenderse.

Del segundo período se entrevistó a los cuatro ministros que asumieron la cartera de 1990 hasta 1996, debido a que cada uno de ellos fue protagonista en alguno de los hitos más significativos de la década. Al ministro Lagos le tocó la aprobación del estatuto docente que, con algunas modificaciones, sigue vigente; al ministro Arrate le tocó la aprobación de dos leyes que hacen posible la captación de recursos privados para educación; el ministro Schiefelbein fue responsable de lanzar a la opinión pública el informe del Comité Técnico para la Modernización de la Educación, y el ministro Molina implementa las primeras medidas para la extensión de la jornada escolar. Ade-

más, durante el período de los 90 hubo una explícita búsqueda de acuerdos entre los actores involucrados, uno de los temas centrales tratados durante las entrevistas. El orden de presentación respeta la cronología de los mandatos.

La metodología utilizada fue la de la entrevista semiestructurada, en la cual se definió los grandes temas, permitiendo al entrevistador y entrevistado definir libremente el curso de la conversación dentro de este marco¹. Los temas sobre los cuales se pregunta extensamente en la entrevista son: descentralización, sistema de financiamiento por alumno, condiciones laborales de los profesores y estatuto docente, programas de mejoramiento focalizados y reforma curricular. Luego se preguntó cuáles fueron los actores más relevantes y su participación durante su mandato y cómo el entrevistado manejó las negociaciones para maximizar los acuerdos y minimizar la oposición. Finalmente, se preguntó sobre el “estilo de gestión”, en donde los ministros describieron cómo organizaron o habrían organizado su gabinete idealmente, los apoyos requeridos, la participación de los técnicos y el rol de los políticos. Atravesando los temas tratados, estaba la idea del “hacer política”, entendido en las entrevistas como un proceso complejo que va desde las ideas y el diseño de lo que se quiere hacer hasta conseguir presupuesto, definir las estrategias para lograr acuerdos y formar equipos para su implementación y ejecución.

Las entrevistas, de aproximadamente una hora y media de duración, fueron realizadas en los meses de noviembre y diciembre de 1997. Su contenido fue grabado, transcrito y luego editado en función de los temas anteriormente enunciados. El texto preliminar fue luego sometido a una revisión por parte de los entrevistados para su aprobación. Se redujo al máximo la edición de las transcripciones, a fin de transmitir al lector lo más fielmente posible las experiencias de los ministros, tal como éstos las relataron a la entrevistadora.

¹ Las entrevistas fueron realizadas por la consultora Consuelo Undurraga, Ph.D. en Psicología, quien cuenta con un extenso conocimiento en educación.

Alfredo Prieto B.

Fecha de su ministerio: Diciembre de 1979 a abril de 1982

Trayectoria

La trayectoria del Ministro Prieto es esencialmente académica y profesional. Su compromiso como Subsecretario de la cartera de Educación (1976-1979) y luego, como Ministro del sector (1979-1982), así como su designación como embajador Plenipotenciario de Chile ante la UNESCO, en París, son los momentos, en que de manera destacada, asume responsabilidades políticas. Todas ellas se llevan a cabo durante el gobierno militar.

Es principalmente en la Escuela de Derecho de la Universidad Católica, donde recorre, paso a paso, los eslabones de la carrera académica. Entre los años 1969 y 1972, es Ayudante del Departamento de Derecho Procesal. Desde 1972 a 1974 es Profesor de Derecho Procesal del mismo Departamento. Y entre 1974 y 1977 ejerce con la máxima calificación, la de Profesor Titular en la misma área del conocimiento. En la misma Universidad Católica, asume responsabilidades gremiales. En 1963 es elegido Miembro del Consejo de la Federación de Estudiantes de esta casa de estudios (F.E.U.C.), en representación de la Escuela de Derecho, y entre los años 1972 y 1976 forma parte del Consejo Interdepartamental de la Escuela de Derecho de la misma Universidad, esta vez, en representación del estamento académico.

De 1986 a 1990, es miembro de la Junta Directiva de la Universidad Metropolitana, en representación del jefe de gobierno, General Augusto Pinochet Ugarte. Desde el año 1991 desempeña el cargo de Vicepresidente de la Junta Directiva de la Universidad Adolfo Ibáñez.

El ejercicio libre de la profesión de abogado lo desarrolla entre 1966 y 1976 en un bufete en el que participan connotados especialistas. Actualmente, es socio principal de la oficina de abogados Alfredo Prieto y Cía. Ltda., dedicada a materias comerciales, sociedades y negocios inmobiliarios. Desde 1987, ejerce el cargo de Presidente de "Banedwards S.A. Corredores de Bolsa". Desde éste mismo año se desempeña como Director del Banco de A. Edwards.

Al Ministro Prieto, se le considera como un hombre estudioso, interesado y conocedor de los problemas de la educación chilena. Es uno de los principales gestores y promotores de la descentralización del sistema educativo. Las bases teóricas de esta política quedan claramente expuestas en su libro "La modernización educacional", una de las escasas publicaciones sobre el tema, que provienen de los responsables políticos de esa época.

Principales logros

- Traspaso de los establecimientos educacionales a los municipios (municipalización).
- Establecimiento de la subvención educacional basada en la asistencia (USE).
- Modificación de condiciones contractuales del profesorado, los que pasan de la condición de funcionarios públicos a la de empleados particulares.
- Flexibilización curricular en enseñanza básica y media.
- Educación superior: descentralización de las universidades estatales; creación de sistemas de financiamiento por aporte fiscal indirecto; sistema de financiamiento por crédito fiscal.

1. Contexto sociopolítico en el que asume

Yo partí primero como Subsecretario de Educación en Abril de 1976 durante un período en que el gobierno militar llevaba dos años y medio al mando del país. Veníamos saliendo de una crisis que se generó el año 1975. Fui subsecretario desde abril de 1976 hasta diciembre de 1979. Primero tuve a dos ministros que fueron miembros de las Fuerzas Armadas, y finalmente, el año 1979, un ministro que es un gran académico, historiador, don Gonzalo Vial. Para mí fue muy favorable la experiencia de casi cuatro años como subsecretario de educación y como lo fui con tres ministros logré tener bastante manejo sobre el sistema. En el momento en que asumí, el país había terminado con la crisis económica y, nuevamente, estaba en un período de estabilidad, comenzando lo que se llamó la época del boom económico que vino durante los años 1979, 1980 y 1981. Para las medidas que se tomaron, contar con recursos fue muy importante. Es un punto que yo quiero destacar porque tuvo un gran efecto en el esquema de la municipalización de la educación.

En el marco de las prioridades políticas generales, fue la época de las modernizaciones. En el mismo momento en que me tocó hacer cambios en el sistema educacional, se efectuó en Chile el cambio del sistema previsional, con lo que se dio un paso muy importante. También se efectuó durante ese mismo período una apertura en el sistema económico y se generaron algunos avances en el sistema laboral, como lo fueron los mecanismos de negociación que son, más o menos, los que rigen hasta la actualidad. Por lo tanto, simultáneamente, se efectuaron cambios que serían muy trascendentales para los años siguientes. El esquema era el siguiente: si el país estaba creciendo y estábamos viviendo en un gobierno autoritario, no podíamos perder la oportunidad de hacer grandes transformaciones y modernizaciones que permitieran, en definitiva, asegurar un desarrollo económico para tener un país con mayor equidad, menos pobreza y mayor igualdad de posibilidades.

Respecto de los conflictos, yo diría que en esa época las tensiones se vivieron quizás más al interior del gobierno. Conflictos entre grupos que estaban muy decididos en obtener un avance rápido, y sectores que tenían reservas y dudas respecto de este proceso liberal que comenzó entonces. Se debe pensar que en ese momento existía una gran influencia de algunos grupos de las Fuerzas Armadas en el gobierno, los que tuvieron un proceso más lento. Algunas personas tuvieron problemas para convencerse o para creer en un esquema de cambios liberales más o menos rápidos. Ese fue un trabajo un poco agotador, convencer a algunos personeros del gobierno de la necesidad de efectuar ciertos cambios.

2. Principales hitos de su mandato

El principal desafío en relación a las áreas claves que me tocó enfrentar es el de la descentralización. Teníamos buenos diagnósticos de la educación chilena, diagnósticos que se venían preparando desde hacía mucho tiempo, en los años 1964, 1970 y 1975. Estudios bastante desarrollados, que nos permitieron ver cómo estaba evolucionando el sistema. A partir de éstos, se establecieron las grandes prioridades, y la principal prioridad en ese momento fue cómo lograr una educación que alcanzara a todos, y de manera que todos pudieran desarrollar un proceso educacional en la mejor forma posible atendiendo a las circunstancias y al medio en que se desenvolvían. Hicimos un cambio muy completo al que llamamos “modernización educacional”. Abarcó todo el sistema educacional con cambios en la estructura del sistema, en el financiamiento y un cambio en los contenidos y programas. Fueron los tres frentes que se abordaron en forma simultánea. Respecto de la estructura, sin perjuicio de mantener el mismo esquema, se buscó un mecanismo para hacer cambios en la enseñanza media. Para ésta se planteó una mayor diversidad de alternativas. Y esto tenía relación con quien podría prestar el servicio educacional. Pero el cambio importante desde el punto de vista de la prestación del servicio fue la municipalización.

2.1 *Descentralización*

La idea fue que el Ministerio dejara de ser el organismo que prestara el servicio de la educación pública y traspasara esta función a los municipios. Se debe recordar que recién se había dictado la Constitución del año 1980, en la cual se le otorgaba a los municipios muchas más facultades que las que tradicionalmente tuvieron. Se estableció un municipio con mucho más poder, mayores facultades, y uno de los sectores más activos en eso fue la educación. Hacer realidad este traspaso de poder significó trasladar la administración de los establecimientos educacionales a los municipios, manteniendo en el ministerio toda la función normativa y la supervisión, esto por razones de interés general.

Dentro de los programas sociales en la educación media técnico-profesional, implementamos a partir del año 1976, un programa que consistía en entregar ciertos establecimientos con características especiales a los sectores productivos afines a la especialidad. Por ejemplo, llegamos a un convenio con la Sociedad Nacional de Agricultura que tenía una Fundación Agrícola de carácter social y le entregamos la administración de los establecimientos agrícolas. Éstos no tuvieron un sistema de subvención, sino que fijamos un sistema de acuerdo a un contrato de pago por atención, no por alumno, sino por programa, por proyecto y lo hicimos con gran parte de los establecimientos

técnico-profesionales. Así por ejemplo, la escuela técnica alemana de Nuñoa que era muy buena, fue entregada a la Asociación de Industriales Metalúrgicos. Los establecimientos de la construcción a la Cámara Chilena de la Construcción, y así, sucesivamente. Pienso que el esquema fue bueno porque logramos que sectores empresariales se interesaran, participaran, pusieran gentes de sus empresas con experiencia laboral, y, lo que fue más importante, que se llevaran a los alumnos a las prácticas para conseguirles una posibilidad real de empleo. Este es un sector en que el costo por alumno es más alto que en los establecimientos subvencionados, pero se mantiene hasta el día de hoy y los resultados con ellos han sido probablemente semejantes a los esperados en el año 1978 cuando partimos.

2.2 *Financiamiento*

Al traspasar a los municipios todos los establecimientos educacionales del Ministerio, se nos generó el problema de cómo financiar este traspaso, teniendo en cuenta que había municipios con recursos y otros sin ellos. Por eso, cambiamos el sistema de subvención escolar a una especie de pago que se hacía a cada establecimiento según la matrícula, mediante un sistema de pago según la asistencia a clases. El valor objetivo era igual para todos, cualquiera fuera el lugar donde el alumno asistiera, establecimiento particular subvencionado o establecimiento municipal, más las asignaciones propias de la zona donde se encontrara. Los establecimientos de zonas alejadas tendrían que, en definitiva, tener un incremento, y, por supuesto, esa subvención tendría un valor distinto para Educación Básica y para Educación Media. En esa época, planteamos el esquema de la igualdad entre las subvenciones para establecimientos municipales y para establecimientos particulares subvencionados porque sabíamos cuántos eran los alumnos potenciales del sistema educacional. Por lo tanto, asignando una cierta cantidad, con certeza sabíamos cuanto era nuestro costo máximo. Como estábamos en un período de crecimiento económico, el presupuesto en educación aumentó fuertemente para poder financiar este crecimiento, gracias a lo cual se incrementó la subvención. Esto ocurrió durante los años 1980 y 1981. Para determinar las prioridades de traspaso a los municipios, decidimos que no fuera el Ministerio el ente decisor, sino que aquellos municipios cuyos profesores pidieran el traslado (junto con el alcalde) tuvieran las primeras prioridades. De manera que hicimos un listado nacional y trasladamos miles de establecimientos en menos de un año, pero, en parte, la agilidad la dieron de alguna manera, la combinación entre alcaldes y profesores. Yo prefería partir con aquéllos que lo pidieran.. Ésa fue una buena estrategia, tuvimos pocas reacciones en contra. Esto último se dio un poco más al final por otras circunstancias.

En ese esquema de financiamiento, uno de los temas que planteamos esa vez, y que se ha mantenido y ha sido muy cuestionado, fue el de establecer el pago de alumno por día de asistencia a clases. Esto fue un debate muy grande, yo siempre me opuse al pago por matrícula porque mi temor era (por experiencia) que tuviéramos matrículas abultadas, no ciertas. Se hizo así, fundamentalmente para que el establecimiento o la municipalidad se preocupara de que el alumno concurriera a clases. Que no sólo tuviera la preocupación de matricularlo, sino que tuviera una preocupación permanente por el alumno asistente, cosa que era importante para los sectores de mayor marginalidad. Era una forma en que el contexto municipal y el medio pudieran asegurar un mecanismo de asistencia sistemática de los alumnos a clases.

2.3 Profesores

En este sistema de municipalización, planteamos que el traspaso de los profesores se haría a la condición de empleados particulares, regidos por el Código del Trabajo. Esa fue la idea, con el objeto de que el profesor de un establecimiento municipal no tuviera una condición laboral diferente a otros sectores de docentes. Así también se daba una posibilidad de que los profesores en su trabajo pudieran tener algún grado de medición respecto de su calidad y de su eficiencia. Nuestra experiencia en el Ministerio nos decía que el mal profesor, nunca se iba del sistema, y, lo que encontraba más dramático, era que para aquellos malos profesores que tenían problemas, la sanción de acuerdo al Estatuto Administrativo, era mandarlos a una escuela de menor nivel como castigo, era una escuela en una población o una escuela rural, lo que generaba una de las más grandes injusticias del sistema. El mal profesor, se mandaba a los más pobres, que eran los que más necesitaban un buen profesor. Quisimos romper ese esquema, socialmente muy regresivo, y dar mayor flexibilidad en la parte laboral a los profesores. Eso no contó con el respaldo de los docentes y sí generó inquietud respecto de la estabilidad de su trabajo.

En ese momento, nosotros también planteamos el estudio del Estatuto Docente. En mi época de Ministro, solamente llegué a la etapa de empezar a prepararlo. El estatuto docente con el que a mí me tocó comenzar a elaborar se refería a normas especiales a la función docente, como un Código del Trabajo, pero con algún grado de movilidad laboral.

2.4 Programas focalizados

Esos programas estaban desde antes que yo llegara. Existía un plan de mejoramiento focalizado hacia sectores de extrema ruralidad o sectores de pobreza. Digo extrema ruralidad en referencia a un plan cuyo objetivo fue internar a

alumnos que no iban a los establecimientos, porque vivían en zonas de marginalidad geográfica. Ése fue un programa que se hizo en todo Chile con bastante buen resultado. Gran parte de los niños de la precordillera, hoy día, están internados en estos establecimientos. No hay internados en las grandes ciudades, casi todos los internados de esa época se mantuvieron, en zonas precordilleranas o en zonas alejadas. La necesidad de concentración radicaba en que, desde un punto de vista económico, salía mucho más conveniente tener doscientos alumnos internos con un número de profesores de mejor calidad, con mayor posibilidad de preparación de bibliotecas, elementos de salud, con incluso la posibilidad de ir a buscarlos y llevarlos a sus casas, que tener gran cantidad de escuelitas y docentes con quince o veinte alumnos, con problemas de profesores, problemas de alimentación escolar, problemas de textos, etc.. Creo que ése fue uno de los programas de focalización más importantes para la Educación Básica.

2.5 *Reforma curricular*

El tema de la reforma curricular, especialmente en la enseñanza media, con la libertad de moverse en los establecimientos, graficar sus propios programas especiales, aumentando horas o disminuyendo o preparar su curriculum, tenía por objeto asegurar una mejor calidad de educación en el contexto donde se encontraba el alumno. No era posible mantener el mismo programa educacional en todos los establecimientos de Chile con la mismas horas cualquiera fuese el lugar y las circunstancias. Porque la experiencia era que algunos establecimientos, aplicando o llevando adelante esos programas, no conseguían los objetivos de los planes y programas de estudio. Por el contrario, pensábamos que era mejor reforzar cierto tipo de programas básicos: lengua materna, matemáticas, etc., para dejar a esos alumnos con una mejor educación. Ahora, en este punto, reconozco que lo esperado no resultó porque el objetivo fundamental nuestro era hacer coincidir esto con la descentralización. En la práctica, los únicos que presentaron programas especiales fueron los colegios particulares pagados. Los demás establecimientos no participaron mayormente. La idea que yo tenía en ese momento, era prestarle toda la asesoría a los establecimientos municipales para que prepararan programas, para que vieran su realidad, pero fue muy lento. Y por lo que me he enterado después, y he podido ver, éste es un tema recurrente. Cada cierto tiempo los ministros dicen que van a existir programas más flexibles. Creo que ahí existe un problema de formación de los profesores, de cómo trabajar el tema de la flexibilidad curricular con los alumnos, y no de instrumentos para poder hacerlo, no de las normas legales, ya que éstas en este momento existen.

3. Actores sociales

En relación a los sectores sociales, yo diría que el sector más activo y que tuvo mayor poder fue, principalmente, el sector de **los empresarios**. Ellos tenían una voz y una actuación en todas las áreas. Con el sector laboral se estaba desarrollando un proceso que fue evolucionando, pero que no fue tan conflictivo. **La Iglesia** fue un sector dinámico, en parte, porque nosotros hicimos crecer la educación particular gratuita. Con la subvención, se dio una expansión de los establecimientos de la Iglesia. Tuvimos también, un fuerte crecimiento de los colegios particulares subvencionados no religiosos. Esto nos generó un problema de imagen, se dijo de que se estaba comercializando la educación. En realidad, en un porcentaje altísimo, todos esos colegios particulares subvencionados tenían como sostenedores a los profesores. Existía un **sector del profesorado** que actuó en el sector particular subvencionado. Éste también tuvo una participación activa y un poco más conflictiva, ya que el profesorado de los establecimientos municipales sentían temor por su futuro y estabilidad laboral. En ese momento, queríamos forzar a una mayor participación de **la comunidad y de los padres de familia**. Se planteó radicar en los Centros de Padres mayores atribuciones, con el objeto de darles mayor fuerza, como contrapeso a cualquier medida arbitraria por parte de la autoridad del establecimiento o de la autoridad municipal. Creíamos que uno de los mecanismos más eficientes para eso, era darle mayores atribuciones al director del establecimiento. Pensábamos que si uno ponía ciertos requisitos para llegar a ser director de establecimiento, esa persona debería ser más independiente que una autoridad municipal. Pensábamos que, dando más atribuciones al director de un establecimiento, incluso que tuviera atribuciones sobre los profesores en la relación laboral, favoreceríamos un establecimiento más eficiente. Ése fue otro tema que en aquella época presentaba cierta resistencia por parte de los profesores ya que pensaban que, además de las arbitrariedades de una autoridad municipal, se le agregaba la de los directores de establecimientos. Por eso, este tipo de acciones no contaban con un respaldo mayoritario de los docentes.

4. Principales negociaciones

Las principales negociaciones se llevaron a cabo durante los años 1979, 1980 y 1981. Fueron tres años con el tema de la municipalización, el de la ley de las universidades y el del financiamiento. Esos fueron años con bastante debate, con cambios de planes y programas de estudio. Se debe señalar que la base de los planes y programas de estudio hasta el día de hoy provienen de los mismos

decretos de 1981 y 1982. Ahora, ¿con quién negociaba? Esto varió de acuerdo a las circunstancias, por ejemplo con las autoridades centrales de las universidades cuando se trató de la regionalización de las universidades del Estado.

Con los profesores tuvimos problemas, fundamentalmente, de estabilidad laboral ya que todos los trasposos ya sea a municipios o a corporaciones empresariales, generaban inquietud. Por lo menos, eso era motivo de negociación también.

Los planes y programas de estudio fueron parte de un tema muy complejo de negociación porque en esa materia se trabajó mucho con gente de universidades, académicos y expertos. La dificultad radicó en armonizar las diferentes cargas horarias. Eso generó una serie de conflictos permanentes con el Instituto de Filosofía, la Academia Chilena de Historia y con todos los organismos que representaban a las diferentes áreas del conocimiento.

A las universidades se les asignaron más recursos, a los establecimientos educacionales se les asignaron subvenciones que crecieron mucho. En los años 1980 y 1981 a mí como ministro me dieron recursos para ejecutar estos proyectos. En parte, porque yo me jugué como ministro ya que aunque queríamos hacer el cambio, éste no era fácil de lograr. No era posible cambiar de un establecimiento del Ministerio a un establecimiento municipal y que el profesor se fuera con el mismo sueldo. Tenía que tener algún mejoramiento. No podía ser que una universidad partiera en una región con menos recursos, había que asignarle más dinero. En 1982 vino la crisis y esto cambió sustancialmente. Esos son, a mi juicio, los mecanismos exitosos de negociación ya que conté con medios y con gente, porque me reuní con sectores que tenían qué decir y porque los escuché.

5. Estilo de gestión y mecanismos de concertación

Yo llevaba cuatro años en el Ministerio, por lo tanto ya conocía el sistema. Utilicé recursos humanos que estaban en el ministerio, y solicité la ayuda de otras personas que estaban fuera del ministerio, pero que estaban en el sistema educacional, y que yo conocía. Eran personas calificadas. Tuve un buen equipo de trabajo.

Se trataron de hacer cambios con la gente de fuera de éste, grandes asesores, etc. y eso generó una resistencia interna del Ministerio. La estrategia que utilicé fue formar equipos al interior del ministerio, comprometer a la gente de éste, especialmente a la gente del Centro de Perfeccionamiento. Y, después, pasar a una segunda etapa con estas mismas comisiones pero ya el Ministerio se había erigido como una especie de contraparte. Muchas veces a las personas que yo veía resistentes a este tipo de cosas, yo las convidaba para

tratar de que me ayudaran e incluso más, las invitaba a giras conmigo para que me ayudaran a convencer y para que comprometieran sus aportes.

Creo que primero uno tiene que conocer el tema en que se está desarrollando, tiene que estudiar, conversar con ministros de educación que han hecho cambios en otras partes. Tiene que tener una buena información de diagnóstico, cosa que hice, es decir yo me metí a fondo en el tema. Estudié hasta conocer la situación, recorrí el país, me junté con los profesores mucho tiempo antes. En otras palabras, a mí nadie me podía contar cuentos. En educación, sabía mejor que cualquier persona lo que ocurría en las escuelas chicas o grandes o con los problemas de los profesores. Es fundamental saber lo que ocurre en el sector, conocer los problemas de los alumnos, cuáles son las dificultades, las carencias, el diagnóstico real, eso es básico. En segundo lugar, uno debe trazarse metas alcanzables a largo o a mediano plazo, ya que los planes para dos, tres meses más en educación no llegan a buen término. Uno tiene que planificar en un proceso que es lento, y cuando está convencido y cree que lo que hay que hacer es lo que hay que hacer, es también conveniente consultarlo, formar un equipo, negociar y conseguir apoyo. Uno debe estar convencido de lo que está haciendo, para poder convencer a los demás.

5.1 Reuniones con el profesorado

En cuanto a los mecanismos de concertación, se puede decir que hubo mucha reunión. Para el tema de la municipalización creo haber recorrido Chile entero juntándome con los profesores de las distintas municipalidades, les comentaba cómo sería el sistema y lo hice dos veces, primero les expliqué lo que haríamos y después fui nuevamente para ver si había alguna diferencia entre lo que les había dicho y lo que estábamos concretando, y la verdad es que la reacción que tuve del profesorado fue positiva. No encontré un profesorado hostil, tenía reuniones largas, pero siempre con quinientos o seiscientos profesores, en las cuales existía plena libertad para preguntar, por escrito para que no se identificaran, y contestaba las preguntas, preguntas indiscretas, preguntas de todo tipo. Esto, hay que tenerlo presente en el contexto de los años 1980 y 1981 ya que estábamos viviendo un desarrollo económico importante y había mucha gente joven y con mística trabajando en estos proyectos. Cuando una persona cree que es posible hacer cambios, lo refleja de alguna manera o hace sentir su convencimiento. Eso también ayudaba a tener una posición más abierta.

Cuando hicimos los cambios en los programas de la Enseñanza Media fue tremendamente conflictivo, me recuerdo en la Universidad de Chile reunido con una gran cantidad de profesores de distintas especialidades, pero igual tenía gente que me daba su respaldo. No encontré en esa época, ninguna persona que hiciera una gran discusión en relación al origen de esto. En gene-

ral, muchos de estos sectores fueron previamente informados, como una manera si no de convencerlos, de no sentir una resistencia “a priori” en temas que eran tan importantes como el cambio de los planes y programas de enseñanza media, las estructuras de administración de educación superior, etc..

5.2 *Directivas presidenciales*

En el último año en que fui subsecretario, en 1979, el Presidente de la República dictó unas directivas presidenciales sobre educación que sirvieron como base para esto. Se hizo participar a mucha gente durante todo el año en comisiones, entonces cuando yo fui ministro lo que hice fue terminar esas comisiones porque había que finalizarlas y acoger el resultado de ellas y formar equipos, como el que tenía en el propio Centro de Perfeccionamiento, al cual incorporé a la gente del Ministerio. Después elaboré un documento final.

5.3 *Relación con organismos internacionales*

Lo hice incluso con la OEA, en relación a la municipalización. Estando en Washington convidé a toda la Comisión de Educación de la OEA al traspaso de los establecimientos a la Municipalidad de Providencia para que lo vieran, se juntaran con los profesores, tuvieran reuniones, etc.. Hubo un interés de organismos internacionales que nos dieron algún apoyo en cuanto a recursos para estudios, análisis, entre otros. Ahora, creo que en gran parte de estos cambios hubo un cierto consenso, digo cierto consenso porque habría sido muy difícil aprobarlo contra la voluntad de todo el sistema. Creo que me favoreció el hecho de que existiese conciencia de la necesidad de cambiar el sistema educacional y esto era algo que se presentaba como novedoso. Esto era muy importante y conté con recursos para hacerlo.

6. *Logros y tareas pendientes*

Comencé a mediados del año 1980 con la municipalización, me fui en abril de 1982 y había traspasado el 85% de los establecimientos. Mi programa terminaba en agosto de ese año con un 100% de los traspasos. Se demoró cinco años más en terminar el otro 15%. Se cometió el error de volver a discutir el tema. Vino la crisis económica del país. El sistema de subvención que establecí, que se reajustaba mes a mes, igual que la unidad tributaria, se cambió y se congeló. En términos reales, eso significó para los municipios una pérdida mes a mes. Los dos años siguientes hubo una disminución de recursos que originó graves problemas de financiamientos en las municipalidades ya que ellas tuvieron

que traspasar recursos que no estaban destinados a educación a este sector. Hubo una frustración por parte del profesorado porque, de alguna manera, su expectativa de mejoramiento no se logró, sino muchos años después.

Lo mismo ocurrió con las universidades, hubo frustración porque el presupuesto universitario, en esas circunstancias, era malo. Realizamos el cambio en un esquema de recursos económicos, pero, cuando comenzó a operar, vino una crisis económica que lo afectó muy seriamente. Me di cuenta de que en educación uno nunca debe decir “por primera vez”, primero porque ya hubo una primera vez, es decir nada de estas cosas que hemos hecho las inventamos nosotros. En educación existen una cantidad de cosas que se van repitiendo. Como estuve tanto tiempo, se me permitió conocer en muchos países cambios de gobierno y de políticas educacionales, entonces me encontré con que en el discurso del ministro de educación se planteaba la reforma educacional y propiciaba que había que terminar con lo anterior. Pasaban dos o tres años, cambiaba el gobierno, venía un nuevo ministro del nuevo gobierno y planteaba una nueva reforma educacional. ¡Me tocó ver muchas veces este tipo de cosas en otros países! En educación se produce una evolución, un camino y siempre hay cosas de atrás que se deben recoger, experiencias que son adaptables al presente, ya que nunca lo que se está haciendo es definitivo. Cuando nosotros planteábamos los Estatutos de las Universidades en el año 1980, era obvio que no pensábamos que llegarían a servir hasta el año 1990. Sabíamos que en 1989 cambiaba todo el régimen. Pero dichos estatutos siguen hasta el día de hoy y muchas de las cosas que pretendíamos tampoco se nos dieron como pensamos. En educación, uno debe plantear cambios a largo plazo. Algunos funcionan y otros no.

7. Perfil de un ministro de educación

Tiene que ser una persona a la que el tema académico, el educacional y el de la formación de recursos humanos realmente le interese. Que no quiera estar en el ministerio porque le tocó ser ministro de educación en vez de otro, eso es básico. La persona tiene que ser un convencido de lo que está haciendo y un predicador de su trabajo. De alguna manera, el ministro de educación tiene que ser alguien a quien la gente le crea, tiene que conseguirse el respeto de la comunidad. La gente tiene que creer lo que ese ministro quiere hacer. Si no desarrolla eso, se hace muy difícil. En educación el profesorado es un tema muy complicado, y el tema más complejo para un ministro, es no caer en la negociación con el profesorado porque se va a empantanar en la discusión de la estabilidad laboral, de la asignación A, de la asignación B, del peso acá, del peso allá. Tiene que manejarse y saber que la educación es una cosa y los

profesores, otra. Necesita de los profesores, pero la educación no son sólo los profesores. En el contexto actual, el sector de profesores es un agente tan importante y tan poderoso que existe el peligro de que el ministro termine siendo un interlocutor laboral

Creo que profesionalmente ministro puede ser un médico, ingeniero o economista porque en educación el tema fundamental es la formación de recursos humanos a largo plazo en el país. Ahora yo pienso que en eso no hay restricción para distintos profesionales. Creo que no es un área restringida a cierto tipo de profesionales porque, por ejemplo, los empresarios que se han entusiasmado por la educación también podrían llegar a ser grandes ministros.

Alfredo Prieto B.

Fecha de su ministerio: Diciembre de 1979 a abril de 1982

Trayectoria

La trayectoria del Ministro Prieto es esencialmente académica y profesional. Su compromiso como Subsecretario de la cartera de Educación (1976-1979) y luego, como Ministro del sector (1979-1982), así como su designación como embajador Plenipotenciario de Chile ante la UNESCO, en París, son los momentos, en que de manera destacada, asume responsabilidades políticas. Todas ellas se llevan a cabo durante el gobierno militar.

Es principalmente en la Escuela de Derecho de la Universidad Católica, donde recorre, paso a paso, los eslabones de la carrera académica. Entre los años 1969 y 1972, es Ayudante del Departamento de Derecho Procesal. Desde 1972 a 1974 es Profesor de Derecho Procesal del mismo Departamento. Y entre 1974 y 1977 ejerce con la máxima calificación, la de Profesor Titular en la misma área del conocimiento. En la misma Universidad Católica, asume responsabilidades gremiales. En 1963 es elegido Miembro del Consejo de la Federación de Estudiantes de esta casa de estudios (F.E.U.C.), en representación de la Escuela de Derecho, y entre los años 1972 y 1976 forma parte del Consejo Interdepartamental de la Escuela de Derecho de la misma Universidad, esta vez, en representación del estamento académico.

De 1986 a 1990, es miembro de la Junta Directiva de la Universidad Metropolitana, en representación del jefe de gobierno, General Augusto Pinochet Ugarte. Desde el año 1991 desempeña el cargo de Vicepresidente de la Junta Directiva de la Universidad Adolfo Ibáñez.

El ejercicio libre de la profesión de abogado lo desarrolla entre 1966 y 1976 en un bufete en el que participan connotados especialistas. Actualmente, es socio principal de la oficina de abogados Alfredo Prieto y Cía. Ltda., dedicada a materias comerciales, sociedades y negocios inmobiliarios. Desde 1987, ejerce el cargo de Presidente de "Banedwards S.A. Corredores de Bolsa". Desde éste mismo año se desempeña como Director del Banco de A. Edwards.

Al Ministro Prieto, se le considera como un hombre estudioso, interesado y conocedor de los problemas de la educación chilena. Es uno de los principales gestores y promotores de la descentralización del sistema educativo. Las bases teóricas de esta política quedan claramente expuestas en su libro "La modernización educacional", una de las escasas publicaciones sobre el tema, que provienen de los responsables políticos de esa época.

Principales logros

- Traspaso de los establecimientos educacionales a los municipios (municipalización).
- Establecimiento de la subvención educacional basada en la asistencia (USE).
- Modificación de condiciones contractuales del profesorado, los que pasan de la condición de funcionarios públicos a la de empleados particulares.
- Flexibilización curricular en enseñanza básica y media.
- Educación superior: descentralización de las universidades estatales; creación de sistemas de financiamiento por aporte fiscal indirecto; sistema de financiamiento por crédito fiscal.

1. Contexto sociopolítico en el que asume

Después de diecisiete años de autoritarismo, existía un conjunto de expectativas muy grandes en la sociedad que estaban representadas por la sensación de que tenía que haber un cambio significativo respecto de lo heredado. Al mismo tiempo, el día 10 de marzo, un día antes del término de su gestión, el régimen anterior había dictado la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza. Cambiar una Ley Orgánica Constitucional, con las reglas del juego de Pinochet era casi imposible con los quórum que se requieren en el Senado, y ellos improvisaron algo en 24 horas y lo hicieron.

Educación era una temática que aparecía muy baja en las expectativas del programa de gobierno, no era un área significativa ni de importancia. Era percibida como un mundo más dentro de los ministerios sectoriales.

Tampoco existía una definición presupuestaria de la importancia y significado de las reformas educativas, existía más bien el deseo implícito de una suerte de vuelta atrás respecto de lo que se había hecho durante la dictadura. Un Estado ausente pasaba a ser un elemento de mucha fuerza, por supuesto. Frente a esto, existía también la percepción de un ministro con las características políticas mías.

Creo que lo que hay que entender es que se asumió un Ministerio de Educación en un gobierno de estas características, en donde, por cierto, las prioridades eran otras. La primera prioridad era el manejo de la transición de la dictadura a la democracia, saber si los militares iban a cuadrarse o no ante el Presidente de la República. Las incógnitas que existían eran muy grandes: la primera fue cómo operaría la transición; la segunda, cómo operaría la coalición política, es decir, la capacidad de conducción del nuevo equipo estaba en cuestión; la tercera, cuál iba a ser la responsabilidad fiscal o en qué medida esta gente eran unos populistas exacerbados que iban a romper los diques de una sana política fiscal, monetaria y financiera.

El temor estaba en las expectativas crecientes de la población de los distintos sectores sociales, en consecuencia, la posibilidad de generar, producto de estas expectativas, un desorden económico financiero. En otras palabras, lo principal era verificar cuál sería la capacidad de conducir y de encauzar las demandas sociales y ver de qué manera Chile iba a progresar e insertarse en la comunidad internacional, superando el aislamiento vivido durante el régimen anterior.

Estos eran los temas básicos que presentó el gobierno. Y fue así, en el contexto de estos temas, que se sabía lo que ocurría con educación. En síntesis, estábamos en una transición, después de diecisiete años, en donde las apuestas eran muy fuertes y en donde nadie iba a juzgar al gobierno por lo que hacía en el tema de la educación.

Los conflictos o tensiones que existieron dentro del gobierno estaban determinados por lo que se entiende son estos grandes temas, y ésa era la razón por la cual no se tuvieron grandes reivindicaciones de los sectores sociales, ni hubo demandas corporativas fuertes. Existió una sensación de autoregulación de la sociedad y esto, en todos los planos. Qué hacemos con los derechos humanos por ejemplo, y no solo en este tema, sino que también, con la libertad, la justicia y la verdad.

2. Principales hitos de su mandato

Lo primero que yo quisiera decir sobre ese tema es que fui un ministro muy afortunado, muy privilegiado, porque durante los últimos años del régimen militar se había configurado en un conjunto de centros académicos, una capacidad colectiva de pensamiento en materia educacional, de políticas educacionales, del quehacer de los profesores. Cuando el Presidente Aylwin me invitó a asumir la cartera de educación, trabajé intensamente esos dos meses y me di cuenta de que había un grupo muy cohesionado, con políticas modernas, que no estaban planteando una mirada nostálgica del pasado, sino que querían plantear un desafío hacia el futuro. Pero lo más importante, tal vez, fue que empezó a plantearse en mí una forma distinta de mirar el tema educacional y comencé a entender que si queríamos dar “un salto como país”, el tema de la educación tenía que dejar de ser un tema sectorial para constituirse en el eje central de las políticas públicas. Estábamos en presencia de algo muy central. No quiero hablar de lugares comunes, de revoluciones tecnológicas, del conocimiento y todas esas cosas, pero indudablemente que por una parte Chile había culminado exitosamente el ciclo cuantitativo de la educación chilena, y en búsqueda de la cantidad habíamos, por supuesto, diseminado una educación de calidad muy cuestionable. Si no se da una calidad medianamente homogénea, la desigualdad en materia de oportunidades educacionales se torna casi tan amplia como cuando estábamos en la lucha de la cantidad. Entonces, estaba el primer tema de la cantidad y el de la calidad, y, el segundo, el de lograr que la educación se ubicara en el centro de las políticas de un país que quería saltar a la modernidad. A partir de esas dos constataciones, se ordenó la política educacional, y se ordenó, yo diría, con una tremenda fuerza.

En el mismo mes de marzo, convoqué a la comunidad escolar e hice un discurso en el Instituto Nacional para simbolizar el rol de la educación pública sobre la política educacional en democracia. Yo diría que ahí estaba la base de todo lo que se hizo en educación porque ahí abordamos el tema de la calidad y colocamos, por primera vez, el tema de la centralidad de las políticas

educacionales en el seno de las políticas públicas, y, a eso, le agregamos lo que era la filosofía básica.

La política es distinta a la academia, en la política tienes que tener una capacidad de acción concreta y real, y así, puedes diseñar una política como la que acabo de esbozar, que es la que está en los documentos, es el largo plazo. Pero, por cierto que eso no lo vas a implementar en un período ministerial, porque los ministros, por definición, son transitorios, ni siquiera en un período presidencial de cuatro, ocho o diez años, ya que las grandes políticas educacionales son producto de un consenso, devienen en políticas de Estado, sin importar que cambien los gobiernos, el grueso mantiene su orientación. La política educacional chilena, todo aquello que culminó en la ley de educación primaria del año 1920, se hace independiente de quien está en la presidencia de Chile y de quien es Ministro de Educación. Pero, mientras defines esa política a largo plazo y la implementas, tienes que hacer cosas que se puedan ver. Por qué digo esto, porque creo que para una política educacional tú tienes que tener la gran política, pero tienes que tener una capacidad, tienes que comprar tiempo, llamémosle así, para poder llevar a cabo una política determinada, y tienes que tener un “delivery” inmediato en algunas cosas. Hicimos un modesto paquete escolar que costaba trescientos millones de pesos. Me acuerdo todavía de las cifras, o sea cada paquete costaba trescientos pesos. Dimos una escuadra, un sacapunta, una goma, dos lápices Faber y seis lápices chicos de colores. ¡Las cartas que recibí de profesores y alumnos dándome las gracias, porque en esas escuelas nunca habían existido colores! Nunca habían trabajado con colores, eran escuelas en blanco y negro. Además entregamos cuatrocientos ochenta mil raciones alimenticias, y en los cuatro años del gobierno del Presidente Aylwin se llegó al millón, gracias a un programa que definimos con el Ministerio de Hacienda. Ahí describí el tremendo instrumento que fue la Junta de Auxilio Escolar y Becas.

Entonces, más allá del discurso que es abstracto, la gente entendía. El discurso se comprendía cuando lo explicabas, pero tenías que hacer un trabajo pedagógico muy fuerte. Lo del paquete escolar fue una idea mía. Es decir, yo dije: “tengo que hacer algo concreto, porque eso es lo que permite explicarle a la gente en qué consiste el cambio en educación”. Si tú haces eso, simultáneamente te puedes dedicar a otras más trascendentes como la descentralización, municipalización, privatización, financiamiento por alumno, condiciones laborales y estatuto docente.

2.1 *Descentralización*

Este tema implicaba un cambio sobre la percepción del estado docente, pero también advertimos, que la descentralización sólo era posible lograrla con instrumentos eficaces de medición de la calidad del resultado del proceso educacional, de manera que la autoridad central del ministro o ministerio estuviera en condiciones de garantizar que la descentralización no es sinónimo de inequidad. Porque si se descentraliza sin elementos que permitan llevar el pulso del desarrollo de la calidad educativa, se puede generar una tremenda inequidad en esta área. Descentralización implicaba una capacidad de supervisión del sistema, de garantizar calidad similar, y, una vez que se entró en ese terreno, se entró en otro en el que se requirió de una política educacional activa discriminatoria respecto de aquellas áreas o sectores de menor calidad. Y como normalmente la menor calidad se ubica en las zonas más pobres eso quiere decir, para ponerlo casi en un slogan político de campaña electoral: “destinar más recursos donde hay más pobreza”.

2.2 *Programas focalizados*

El Programa de las 900 escuelas se desarrolló con la ley que venía de antes, creo que fue un programa tremendamente exitoso, cuando me lo explicaron me pareció obvio y viajé a Suecia a plantear la necesidad de recursos. Ahí teníamos amigos de muchos años y vino a la transmisión del mando, entonces firmamos un convenio y éste se realizó. Reconozco que respecto al P-900 tuve siempre temores, la Escuela Nacional Unificada (ENU)² era una marca muy fuerte, revisé mucho los programas, hubo cosas que no me atreví a hacer y las borré. El manejo del barco por estas difíciles aguas de la política es responsabilidad de los que, justamente, están a cargo del asunto político y no del técnico que diseña los programas. Y, efectivamente, cuando sacamos el programa todos los diputados de oposición me dijeron que era la ENU, que era la concientización. Y un año después me llegaron todos a criticar y reclamaban por el hecho de que en sus distritos había tan pocas escuelas en las P-900, que yo discriminaba en favor del distrito de al lado y no del distrito de ellos. Ahí ya podíamos dedicarnos a los asuntos propiamente técnicos.

² Propuesta de reforma educacional planteada durante el gobierno del Presidente Allende G.

3. Actores sociales

3.1 Profesores

Yo privilegié el sector de los profesores porque ellos estaban preocupados del Estatuto Docente. El Estatuto de los Profesionales de la Educación, como otras expresiones de la política educativa de la Concertación Democrática, representó un apropiado equilibrio entre continuidad y cambio. Por una parte, el estatuto rescató la tradición de la educación chilena como función pública regulada y la consideración del magisterio como un conjunto de servidores públicos, con obligaciones, deberes y derechos específicos reconocidos legalmente por el estado. Por otra parte, innovó al mantener la administración de ese cuerpo en manos locales y al establecer un régimen peculiar de retribuciones que se alejó de la vieja estructura de escalafón centralizado.

El Estatuto representó continuidad y cambio al mantener para el profesorado municipal una asignación por antigüedad, indispensable para retener en el servicio a personal experimentado, pero innovó, al concederle mucho menos ponderación que en la antigua fórmula.

El Estatuto rompió el viejo principio “a igual función, igual remuneración” y estableció, ya en 1991, incentivos al desempeño como el estímulo al servicio en condiciones de aislamiento, de ruralidad extrema o de marginalidad e inseguridad urbana. Su reforma en 1995 (ley nE19.410) consagró también incentivos al desempeño destacado, que se instalaron en 1996, sin que ello fuera contradictorio sino coherente con el carácter y estructura del Estatuto.

El Estatuto también innovó al reconocer la condición profesional del trabajo docente, lo que estaba claro en las antiguas normativas. Aunque la conformación de una profesión es un proceso de construcción social y cultural, no es banal la consagración estatal y jurídica de un proceso de profesionalización.

3.2 Iglesia

Es feo que lo diga, pero evaluó bien la relación que tuve con la Iglesia Católica, yo quedé contento. No hubo problemas. La Iglesia se hace cargo de casi un tercio de la educación en Chile, es un sector de una gran influencia, además me parece que hay que respetar y reconocer el rol que la Iglesia ha tenido en el desarrollo de la educación en Chile. Sin embargo, hubo dos temas complicados a tratar con la Iglesia, uno que fue el tema del SIDA y el otro, el de las niñas embarazadas. Frente al tema del SIDA, a los Obispos les hice un planteamiento muy privado: la educación es una educación que transmite valores. La educación en último término es la forma en que una generación le entrega a la

otra valores. Estos valores son los valores que comparte la sociedad toda. Les dije: “aquí hay dos extremos en que no estamos, una educación que no transmite valores, vacía. Y una educación en que sus valores están determinados por sólo una visión del mundo y de la vida”.

En cambio en lo de las niñas embarazadas, a la primera reacción conversé con Monseñor Oviedo; lo fui a ver a su casa y le dije: “Monseñor, tengo un problema, tengo un enorme número de niñas embarazadas y tengo una situación de alta inequidad. Hay una discriminación atroz. Si se las echa porque tuvieron relaciones sexuales, entonces hagamos investigaciones y veamos al varón. Entonces, ¿cómo yo echo a la gente que optó por la vida, y no echo a varios miles que supongo que abortan? Sería un incentivo al aborto, porque la sanción social la tiene la niña que va a tener la guagua. Y yo quiero que esa niña siga estudiando”. Cuando salió la circular y partieron los periodistas a preguntarle a la Iglesia, no hubo reacción negativa. Creo que en ese punto fuimos bien comprendidos.

4. Estilo de gestión y mecanismos de concertación

Yo tomé el equipo técnico que trabajó en el programa de la Concertación y ese equipo lo llevé al Ministerio, y aposté a las calificaciones técnicas de ese equipo, y mi mayor orgullo, si uno puede decir estas cosas, es que ese equipo sigue en el ministerio. En el fondo se privilegió lo técnico. Ésa era la única forma de hacerlo. El ministro es un político, se supone que eso es lo que sabe, y por lo tanto él toma decisiones políticas. Entonces ni yo (ni otros ministros) necesitamos asesores políticos. Por lo tanto las tareas específicamente políticas las asumía yo. De los consensos y negociaciones, me encargaba predominantemente yo.

En cuanto a mi estilo de gestión, durante mi mandato hablé directamente, con discursos, con reuniones más chicas, más grandes, en gimnasios, en distintos lugares. Mi cálculo fue que tuve contacto con sesenta o setenta mil profesores, a los que les expliqué por qué la educación era lo más importante, cuál era el rol, qué era lo que íbamos a hacer. Claro, que ellos estaban preocupados por el Estatuto Docente y de cuánto ganaban, lo cual es humano, pero traté de darles un sentido superior, que, por supuesto, tampoco creyeron. Al final me empezaron a creer, porque no era un discurso típico de un Ministro de Educación de decir que la educación es importante. ¿Sabe cuál es la diferencia entre los heredados y desheredados del siglo XVII?, la propiedad de la tierra. Llegó Marx a comienzos del XIX y dijo que la diferencia radicaba en tener los medios de producción, las fábricas. Y la diferencia entre heredados y desheredados del próximo siglo va a ser el acceso a la educación. Por eso la educación es tan importante.

Los funcionarios son gente a la que se le debe dar un sentido. Por ejemplo, en el caso de los supervisores, cuando nos juntamos en Punta de Tralca estaban felices porque entendieron el sentido cuando se les dijo: “vamos a hacer el MECE (Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación), vamos a hacer esto, vamos a hacer esto otro. Usted va a llegar a las escuelas, va a enseñar los PME (Proyectos de Mejoramiento Educativo). Es decir, por primera vez, estos supervisores que eran unos caballeros a los que se les veía como fiscalizadores de subvención, encontraron que recuperaban su dignidad de maestros, de técnicos que sabían algo, que eran parte de una cruzada. Yo hablé cuatro o cinco veces con todos ellos.

5. Logros y tareas pendientes

Mi mayor logro en educación fue, en términos coloquiales, “subirle el tono” a la educación, ponerla en discusión. Posicioné al tema de la educación como: “Educación, tarea de todos”. Ese fue el lema del acto del Instituto Nacional. Yo en general pienso que si se hace educación, ésta debe ser una tarea de todos.

Hubo dos asuntos que quedaron pendientes: primero, el deporte en el canal escolar. Con la cantidad de plata que gasta la DIGEDER (Dirección General de Deportes y Recreación), se podría tener en cada colegio una multicancha, y ésta sería “la multicancha del pueblo”. Por eso, todas las escuelas se construyen pensando en que son un centro cívico. Segundo, la música. ¿Por qué la música? Me acuerdo un poquito de las orquestas sinfónicas y éste es un elemento importante, especialmente en los sectores más pobres. Los futuros Claudio Arrau están en las poblaciones. El niño de Las Condes o Providencia va a la Academia de Música o al Conservatorio, aparte de recibir la cultura del medio que es el barniz. Pero cuando el mismo niño le dice a sus padres: “Me voy a dedicar al violín” su padre muere, porque su hijo tiene un gran futuro ya que va a ser gerente de una empresa, presidente de Chile, etc., pero lo que está claro, es que no va a ser violinista de la sinfónica porque va a ganar 200 mil pesos al mes. Para el niño pobre cuya aspiración es llegar a ser músico, esto representa un ascenso social espectacular, y los padres irían a todas las funciones y descubrirían que hay un señor que se llama Mozart, Bach, etc. Entonces, ésta es una excelente herramienta de movilidad social. Estos niños de octavo básico que saben tocar una sonatita de Mozart, lo más impactante no es ver tocarla, sino ver a toda la comuna de La Pintana observando a sus hijos tocar Mozart. Esto es una revolución cultural para ellos, y así además, si unos corren atletismo o son Zamorano, y los otros son músicos, no quedan espacios para la droga.

Otro tema es el de la asignación familiar, la que debiera ser entregada por lo directores de escuela. No tiene ningún costo para el fisco, pero es muy distinto. Yo estuve en Tumbes, una caleta pesquera, ahí anuncié el MECE. En Tumbes, en primero y segundo básico asisten por igual hombre y mujeres a la escuela, y cuando llegan a quinto básico quedan puras chiquillas. ¿Y por qué no hay varones? Porque se fueron todos a pescar. Yo le puedo asegurar que si la asignación familiar la entregara el director de la escuela, entonces el chiquillo va a asistir a clases.

6. Perfil de un ministro de educación

El ministro debe ser un político. Él es el que sabe dónde están los conflictos que van a surgir, bueno el subsecretario también es muy importante, por eso es el segundo cargo político.

Los ministros tienen que tomar decisiones políticas. Político es el que define las líneas gruesas, las orientaciones a largo plazo, más aún en una cartera como educación. El Ministerio de Educación es un privilegio, igual que el Ministerio de Obras Públicas. En esta cartera, se debe pensar en la sociedad de los próximos veinte o treinta años, ése es el rol de un Ministro de Educación. Ahora, para poder llevar a cabo esas políticas, tiene que tener los pies bien puestos en la tierra.

Jorge Arrate

Fechas de su ministerio: septiembre de 1992 a marzo de 1994

Trayectoria

Desde muy joven, Jorge Arrate se destaca tanto en el campo académico como en el político. Su actividad académica la desarrolla esencialmente en las Universidades de Chile (1964-1971), Católica (1970) y posteriormente en la de Santiago (1992). Ejerce, entre otros cargos, el de Director del Instituto de Planificación y Economía de la Universidad de Chile (1970-1971) y el de Director de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Santiago (1992).

Durante el gobierno del Presidente Salvador Allende Gossens es Asesor Económico del Presidente (1971); Presidente Ejecutivo de la Corporación del Cobre (1971-1973); y Ministro de Minería (1972).

Desde 1992 a 1994 es Ministro de Educación del Gobierno del Sr. Patricio Aylwin y desde este año hasta 1998, Ministro del Trabajo y de Previsión Social del Presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle.

Desde los dieciséis años es miembro del Partido Socialista de Chile, ocupando diversas responsabilidades entre las que destacan la de Secretario Nacional (1989-1990), Presidente (1990-1991), Vicepresidente (1991-1992) y miembro del Consejo General.

Durante su exilio (1973-1987), reside en Europa y participa en la creación y dirección del Instituto para el Nuevo Chile con sede en Rotterdam.

Jorge Arrate destaca por su importante bagaje cultural (ha residido en seis países, visitado más de cincuenta y domina cuatro idiomas) y, en especial, por su interés hacia la literatura. Ha publicado seis libros de contenido político, una novela y un volumen de cuentos. En este ámbito, forma parte de la Sociedad de Escritores de Chile, y de la Fundación Vicente Huidobro.

Rasgos importantes de su personalidad son su gran apertura y tolerancia, lo que, junto a su facilidad de comunicación y capacidad de mantener buenas relaciones humanas, "le permite sortear muchos problemas frente a los distintos grupos que defienden sus intereses.... Como buen político que es, se ha caracterizado por un buen manejo de los conflictos" (*El Mercurio*, 21 de diciembre de 1997).

En su paso por el Ministerio, destaca con especial énfasis temas relativos a la intolerancia y segregación. Entre ellos, se pueden nombrar el de la situación de las adolescentes embarazadas, y el de la violencia y el abuso contra niños. "Llamo a que en el año 1993, profesores, padres, apoderados y estudiantes, transmitamos con fuerza una gran certidumbre de que todos los chilenos compartimos: la violencia degrada al ser humano, el rechazo a la violencia lo ennoblece. Practiquemos y enseñemos el diálogo, el respeto a la diferencia y a la tolerancia en nuestras escuelas" (Discurso de inauguración del año escolar, 7 de marzo de 1993, Base Aérea Presidente Frei, Antártida Chilena).

Principales logros

- Insistencia en temas de carácter cultural: creación de Consejo Nacional del Libro y del Fondo Nacional para el Fomento al Libro y la Lectura.
- Insistencias en temas valóricos sociales como el de la no violencia contra los niños.
- Aprobación de la ley que permite captar recursos del sector privado, ya sea por donaciones de empresas o por pago de colegiatura por las familias.

1. Contexto sociopolítico en el que asume

Básicamente, lo que hice fue seguir la política iniciada durante la gestión del ministro Ricardo Lagos tanto en el ámbito educacional, donde los cambios fundamentales estaban en plena operación, como en el área cultural, donde se introdujeron significativas innovaciones como la creación del Fondo Nacional de Desarrollo de las Artes y la Cultura, FONDART, la Ley del Libro y la Corporación Cultural Mapocho, entre otras. En realidad, traté de mantener y profundizar una política, cuyas bases estaban caminando. Pienso que el Ministro Lagos realizó una gran tarea, porque situó el tema de la educación en el centro de la opinión y de la conciencia pública. Eso produjo un cierto quiebre con lo que hasta ese momento existía, hecho que fue muy significativo y emblemático para los nuevos tiempos que habían llegado.

Durante mi gestión en el Ministerio de Educación puse mucho énfasis en algunos temas de carácter valórico y cultural. Uno de ellos fue el de las adolescentes embarazadas en el sistema escolar, respecto del cual siempre me opuse a las políticas de segregación y a la creación de colegios especiales para ellas. En el ámbito de estos temas, enfrenté una presión muy fuerte hacia el final de mi período, a propósito de la violencia contra los niños en las escuelas. Ello ocurrió luego de que anuncié la creación, al interior del Ministerio de Educación, de una suerte de Defensor del Niño que abordara casos de agresiones físicas y psíquicas contra escolares, como parte integrante de una propuesta de Escuela para la Paz. Esto produjo una tensión muy fuerte con el Colegio de Profesores ya que éste interpretó la propuesta como un ataque a los maestros y de manera corporativa aseveró que los profesores jamás le pegaban a sus alumnos. También la Iglesia reaccionó en contra de la iniciativa porque consideró que se estaba proponiendo una política intervencionista.

2. Principales hitos de su mandato

2.1 *Financiamiento*

El consenso nacional hacia el cual propendía mi gestión era en pos de una meta centrada en incrementar gradualmente la inversión pública en educación hasta llegar al 6% del Producto Interno Bruto (PIB), de manera de posibilitar una inyección muy fuerte de recursos al sistema público. Tengo la sensación de que a pesar de los avances se mantiene la desigualdad, ya que aunque es una realidad que la inversión en los colegios públicos se ha incrementado, los particulares aumentan también los recursos que destinan y eso hace que se mantenga una relación de uno a siete entre la Unidad de Subvención Educacional

(USE) y el monto que se invierte en un colegio particular. La diferencia tiende a mantenerse en términos absolutos.

La propuesta para que los padres que contaran con ingresos suficientes aportaran a la educación de sus hijos en escuelas públicas, no cumplió mis expectativas porque en la medida que no se incluyeron las regulaciones que propicié, se produjeron situaciones de injusticia e inequidad. Creo que el sistema del financiamiento compartido está muy focalizado hacia los sectores de clase media. Los resultados no fueron los esperados y siento que no debimos haber discutido a nivel nacional el tema hasta asegurarnos de que las regulaciones que estimábamos indispensables estuvieran incorporadas en las normas.

2.2 *Calidad*

En el Ministerio había especialistas de alto nivel en cuanto a los temas pedagógicos, por lo tanto ésa fue un área en la que mi participación fue menor ya que soy muy respetuoso de los oficios. El programa de Mejoramiento de la Equidad y Calidad de la Educación (MECE) fue el proyecto más ambicioso relativo a esa área y es paradigmático que hubiera que introducirlo de manera más autónoma para que pudiese desplegar todo su potencial, ya que si se incorporaba en la estructura del Ministerio simplemente no hubiera funcionado.

2.3 *Equidad*

Mi impresión, no fundada en cifras porque hace cuatro años que no me relaciono con ese tema, es que el sistema educacional sigue perpetuando ciertas desigualdades. Los resultados del Sistema de Medición de la Calidad de la Enseñanza (SIMCE) no aportan suficiente información, creo que es un instrumento que se ha ido desgastando. Un dato que permitiría orientar el debate sería, por ejemplo, saber cuánto está gastando el Grange School³ hoy día para mejorar su calidad de enseñanza y cuánto está gastando el Liceo Amunátegui⁴ en ese mismo ítem. Estoy seguro de que la proporción no ha variado sustancialmente durante nuestros ocho años de gobierno y que la diferencia absoluta entre escuelas privadas y públicas por cierto que se ha ampliado. Tal vez habrán instalado un laboratorio al Liceo Amunátegui, pero si ello es así el Grange School ya debe contar con la última tecnología en materia de laboratorios.

³ Colegio particular pagado bilingüe que atiende preferentemente a alumnos de nivel socioeconómico alto.

⁴ Liceo Municipal que atiende preferentemente a alumnos de nivel socioeconómico medio-bajo.

3. Actores sociales

3.1 Profesores

Con el Colegio de Profesores tuvimos una relación muy fluida, nos reuníamos cada cierto tiempo y teníamos una agenda de temas a discutir. En general, creo que en esa época el Colegio de Profesores tenía un pensamiento educativo poco elaborado, ya que estaba más dedicado a temas de tipo financiero, salariales, previsionales y de jornada de trabajo que eran parte de su propuesta de dignificación de los maestros. Ello implicaba que no eran temas exclusivamente de educación, sino que también se incluían materias propias de los Ministerios de Hacienda y del Trabajo. Tengo la impresión de que el Colegio de Profesores ha presentado una cierta evolución y el reciente congreso gremial marca una mayor tendencia a elaborar un pensamiento educacional. Quizás eso se relacione con los programas que ha impulsado el Ministerio tendientes a sustituir la rutina y la repetición como métodos pedagógicos, por la iniciativa y la innovación, estimulando así la creatividad de los profesores.

3.2 Empresarios

En el caso de la educación, la figura social del empresariado se encarnaba en los sostenedores de colegios particulares subvencionados y, en cierto sentido, en los alcaldes, además de suborganizaciones que agrupaban a los sostenedores. La más fuerte fue la Federación de Instituciones de Educación Particular (FIDE) con la cual tuve una muy buena relación, ya que aunque se mostró implacable en la defensa de sus intereses corporativos y financieros, tuvo un sólido pensamiento educativo y proyectos educacionales bien elaborados. En cambio los sostenedores actuaron como un gremio de empresarios y la impresión que tuve es que en ellos tendía a primar el interés económico y comercial por sobre los objetivos propiamente educacionales.

3.3 Iglesia

Con la FIDE, que está fuertemente ligada a la Iglesia Católica, tuvimos varias tensiones relacionadas siempre con las diferencias del tratamiento gubernamental entre el sistema escolar público y privado. Por ejemplo, la FIDE reivindicaba el hecho de que no hubiera recursos para la ampliación y reparación de colegios particulares subvencionados. En esa época no fue posible avanzar en esta materia, aunque después se logró. No obstante, los temas más complejos que abordamos con ellos fueron materias de orden valórico y cultural.

3.4 *Fuerzas armadas*

Con la Fuerza Aérea, tuve una muy buena relación. En 1993 inauguré el año escolar en la Antártida gracias a la cooperación e interés del Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea de Chile. También tuve muy buenas relaciones con la Armada, sobre todo en relación a la incorporación del tema del mar en el sistema educacional, respecto del cual desarrollamos un trabajo conjunto muy grato. Con el Ejército no tuve ninguna relación.

3.5 *Centros académicos*

Existía un sistema de organizaciones no gubernamentales muy valioso tales como el Programa Interdisciplinario de Investigaciones de Educación (PIIE) y el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE). Estos organismos y algunos planteles de educación superior como la Universidad de Santiago, la Universidad de Chile, la de Playa Ancha y la Metropolitana aportaron mucho y desarrollamos una relación muy positiva. Las visiones y líneas de acción que ellos habían estado elaborando durante mucho tiempo tratamos de incorporarlas en nuestras políticas, incluso en el Programa de Mejoramiento de la Equidad y la Calidad de la Educación (MECE).

4. Principales negociaciones

Tuve que enfrentar una huelga nacional del Magisterio que duró entre 24 y 48 horas, pero que en algunos lugares se prolongó más allá de ese lapso. Hubo una negociación que llegó a buen término, aunque finalizó a las 6 de la madrugada. En general, en Chile las negociaciones con agrupaciones de trabajadores se caracterizan por ser tormentosas, ya que forma parte de la cultura sindical demostrar un tremendo sacrificio. El dirigente, cuando vuelve a informar a sus bases de lo ocurrido, ha dejado en la mesa de negociaciones hasta la última gota de sangre y eso se hace a las 6 ó 7 de la mañana sin haber dormido, sin haberse afeitado. Esto demuestra que hasta el fin estuvo tratando de obtener lo que más se podía. En eso, los profesores no son la excepción.

5. Estilo de gestión y mecanismos de concertación

5.1 Logro del consenso en educación

Creo que el núcleo fundamental de todo consenso en educación debe articularse en torno a los profesores, ya que ellos son la esperanza y la base del sistema educacional. Estoy convencido de que no se puede mejorar el sistema educacional sin tener mejores profesores. Entre otros factores, ello implica docentes mejor pagados, que hagan clases menos horas y que estén al día en sus conocimientos. Entonces, el consenso con los profesores es el pilar fundamental. Después están los otros actores, como los padres y apoderados, quienes deberían participar y tener un rol mucho más fuerte en el sistema. También se debe considerar al mundo de las instituciones educacionales.

Los profesores me parecen claves y, en ese sentido, creo que se le debe dar mayor importancia al tema de la formación de los maestros. No basta sólo con mejorar la condición del profesor, si el que va a disfrutar de esa mejor condición es alguien que arrastra una cuota de frustración porque quería ser médico y el puntaje sólo le permitió ingresar a Pedagogía en Biología. Recuerdo que en esos años, de 35 carreras universitarias la de Pedagogía era la número 33 en términos de mejores puntajes promedio de los alumnos que ingresaban a la Universidad. Este es un tema para más largo plazo, pero fundamental. Las facultades de educación, las universidades educacionales y pedagógicas necesitan invertir muchos recursos en modernización y equipamiento para elevar su calidad. También se debe mejorar el sistema de perfeccionamiento de los docentes y en eso el Centro de Perfeccionamiento e Investigación Pedagógica (CPEIP) puede exhibir ciertos logros, pero también presenta debilidades que se deben abordar.

5.2 Estilo de gestión

Mi estilo de gestión es muy informal, muy verbal y muy de confianza. Todo estilo tiene un costo y este también lo tiene: de repente uno se equivoca con la persona que designa en algún cargo, pero creo que le da mucho más seriedad a la toma de decisiones y al tratamiento de un tema determinado. Mi estilo de gestión es directo, basado en la delegación de tareas en personas con las cuales tengo lazos establecidos y una gran confianza.

Este estilo no lo pude desarrollar en el Ministerio de Educación porque es una institución muy formal y centralizada, que cuenta con más de tres mil funcionarios y que mantiene una cultura muy verticalista. Se debe recordar que antes los profesores eran designados en sus cargos mediante un decreto

del ministro. Las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación (SEREMI) son mini ministerios, que cuentan con edificios, decenas de funcionarios, vehículos, etc.. Creo que una de las reformas importantes que habría que hacer es repensar la estructura del Ministerio de Educación, porque la actual es muy pesada y compleja.

En materia de gestión, toda la tendencia se focaliza en presentar al ministro todos los temas y pedir su decisión en todos los asuntos, lo que hace necesario que el subsecretario adopte entre sus funciones la de dimensionar la urgencia e importancia de las materias que se quieren presentar al ministro. Ello porque se le tienden a plantear desde los asuntos más importantes hasta la queja de una mamá que denuncia a una profesora porque le dio un tirón de orejas muy fuerte a su hijo, tema que me parece muy importante, pero que puede tratarse muy bien a nivel local. El flujo de información y el volumen de decisiones que se deben adoptar en el Ministerio de Educación es muy intenso y eso hace muy difícil la tarea.

6. Logros y tareas pendientes

Quedaron pendientes varias cosas, en particular lo referido al Acuerdo Nacional destinado a incrementar la inversión en educación. Estoy muy convencido de que para avanzar en educación se deben construir acuerdos, que ésa es la única manera de progresar. No ocurre lo mismo en el Ministerio del Trabajo, que por definición se desenvuelve en una disputa permanente porque la lucha de clases no es un invento: el que trabaja siempre siente que lo están explotando y el que contrata siempre cree que no le están cumpliendo como se debe.

Para concretar ese acuerdo en educación había voluntad del Gobierno y bastante voluntad de los empresarios y de los profesores. Todo se centraba en la necesidad de aumentar significativamente las remuneraciones de los maestros para mejorar la calidad de la educación, pero para hacerlo debíamos crear el marco de un acuerdo nacional para incrementar los recursos destinados a educación. Eso era algo que estaba más o menos asimilado. Ese fue el principal esfuerzo de concertación que hice y casi logro mi objetivo, pero mis esfuerzos tuvieron que concluir con el cambio de gobierno y mi designación como Ministro del Trabajo y Previsión Social. El tema del acuerdo fue retomado por mi sucesor en el ministerio, Ernesto Schiefelbein, varios meses después de acceder al cargo, pero finalmente no se consiguió nada definitivo. Otro asunto pendiente fue el financiamiento compartido, del cual fui partidario pero con una serie de condicionamientos y reglas. Al final, no se consideraron las condiciones que yo planteaba. Pero hace un mes abrí el diario y vi que la ley respectiva se había enviado a trámite legislativo, con un retraso de cuatro años.

Otro desafío pendiente fue el de la gestión administrativa y financiera. Sigo convencido de que la municipalización fue llevada al extremo y que un sistema extremo como éste no funciona. La Municipalidad de Santiago es viable como entidad administradora de un sistema educacional, pero ni la municipalidad de Contulmo ni otros municipios de zonas rurales lo son. Pero se trata de un sistema en el cual se aplican las mismas normas a una Municipalidad que administra cincuenta escuelas y a otra que administra sólo una, y ocurre que esta última tiene que tener un Departamento de Educación Municipal y no le alcanzan los recursos ni para contratar al funcionario que se encargue de esa función. La necesidad de conglomerar, de juntar unidades en las zonas rurales es fundamental para esos municipios. En esta área tuvo mucho peso la propia inercia del Ministerio, que indicaba que todo cambio era muy difícil de introducir, que toda idea nueva resultaba muy compleja. A ello se suma que el Ministerio de Hacienda tiene una tendencia natural a detener los cambios que implican más gastos, aunque ello signifique hacer las cosas de mejor manera. Es una cautela que no critico porque es razonable, pero se traduce en que Hacienda tiende a frenar los cambios en vez de impulsarlos.

7. Perfil de un ministro de educación

Creo que no es conveniente que el cargo sea ocupado por un profesor, un académico o cualquier profesional relacionado con esta área, ya que el mercado laboral que ellos tienen es muy limitado. En definitiva, el de ministro es un cargo de confianza y no de carrera, por lo que es natural que algún día se deja de ser ministro y ese día el profesor o el académico va a tener que conseguir trabajo en el mismo sistema. Creo que los profesores tienen que estar en el aula y los que gestionen deben saber hacerlo, por lo tanto nombraría como ministro a abogados, administradores públicos, ingenieros comerciales, etc.. Tal vez pueda ser un profesor que haya realizado cursos de gestión, pero sinceramente creo que un economista que sea un buen gestor y que posea un bagaje cultural muy importante podría hacerlo bien. Otra solución es que el Departamento de Cultura del Ministerio de Educación sea un organismo independiente, ya que mientras esté allí el Ministro de Educación tiene que incentivar mucho ese tema.

El ministro debe ser una persona muy tolerante, abierta a la pluralidad de visiones que existen en educación, capaz de poner límites a su trabajo y delegar. No debe confiarse ni creer las cosas que le cuenten los papeles. Tiene que ir a verlas, sin avisar, a las escuelas. Es muy importante conocer el mundo de la escuela, la relación que tienen los profesores entre sí y con los niños. Creo que eso, palpar de cerca la realidad, es lo más importante.

Ernesto Schiefelbein

Fechas de su ministerio: marzo de 1994 a septiembre de 1994

Trayectoria

Ernesto Schiefelbein es un Ministro con un perfil claramente académico y técnico. Su formación es extensa y cubre diferentes dominios, siendo el punto cúlmine la obtención de su Doctorado en Economía de la Educación en Harvard.

Entre 1974 y 1976, Ernesto Schiefelbein es Investigador en el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) y en el Programa Regional del Empleo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). A esta última entidad se traslada después de haber trabajado como Profesor Visitante de la Universidad de Harvard y como co-director del Primer Curso en Español de Preparación de Proyectos en Educación, organizado por el Instituto de Desarrollo Económico (EDI) del Banco Mundial. En esta institución, trabaja entre los años 1984 y 1987 como Planificador de la Educación.

En los años setenta, el Dr. Schiefelbein desarrolla modelos de simulación para estimar los verdaderos niveles de repetición. En los ochenta, identifica los principales factores que explican los aprendizajes. Posteriormente se dedica al estudio de modelos exitosos de cambio masivo en educación .

Su experiencia es reconocida, tanto en lo relativo al estudio socioeconómico del sistema escolar, como en lo referente al ámbito pedagógico. Lo que sucede en el aula, despierta en él enorme interés y compromiso, y lo lleva a defender, en numerosos foros, la enseñanza centrada en el alumno y la pedagogía activa. Su alta calificación lo ha llevado a asesorar a más de veinte gobiernos y a numerosos organismos internacionales.

En el momento en que fue designado Ministro de Educación, se desempeñaba como Director de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC). Actualmente es Rector de la Universidad Santo Tomás.

Principales Logros

- Insistencia en el cambio pedagógico, de una pedagogía frontal a una pedagogía activa: realización del primer Concurso de Guías de Aprendizaje.
- Evaluación de la realidad de la educación en el país por expertos internacionales del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, del Instituto Nacional de Planificación y de UNICEF.
- Se entrega a la opinión pública el informe técnico emitido por el Comité Técnico para la Modernización de la Educación.

1. Contexto sociopolítico en el que asume

Estábamos en el comienzo de un gobierno, terminando un período de transición y, por lo tanto, las restricciones autoimpuestas por la Concertación estaban desapareciendo. Era un gobierno que sabía que no iba a tener una situación de total apoyo como el anterior.

El gobierno tenía una plataforma definida en la campaña con doce prioridades, dentro de las cuales una era la educación, es decir no existía una alta prioridad en materia educativa. Se esperaba un poco más de lo mismo, se esperaba manejar un proceso para que hubiese más educación, una educación un poco mejor. Pero si se leía esta plataforma, no existía ninguna claridad respecto a cómo hacerlo. Era una plataforma de metas, pero no de medios. Yo conocía esa plataforma y por lo tanto sabía que podían lograrse mejores espacios en esa área.

Mi experiencia me decía que siempre el Ministerio de Hacienda estaba dispuesto a ayudar a la educación. Que nunca era un problema de falta de fondos, sino que de falta de ideas. No había encontrado nunca una buena idea en educación que un Ministerio de Hacienda no hubiera puesto en práctica. Lo que no encontraba eran buenas ideas.

Nosotros asumimos un 11 de marzo. El 21 de mayo, en el discurso del Presidente, la educación era una de las cuatro primeras prioridades, y en septiembre el Ministerio de Hacienda declaró que ésta era la primera prioridad, por lo tanto adquirió el compromiso de aumentar sustancialmente los recursos para dicha área.

Todos sabíamos que estábamos viviendo un período nuevo, y como la educación trabaja en grandes períodos, no se nos presentaban tantos problemas como para criticar el estado de la situación. Si hubiera estado la Concertación quince años en el poder, yo no habría podido decir que el 40% de los niños nunca iban a aprender a leer. Pero estaba en un momento en que, después de diecisiete años de dictadura, podía decir eso, y no iba a culpar al gobierno anterior. Hay momentos en los cuales se pueden decir las cosas y otros en los que no se pueden decir. Yo podía decir que la educación estaba muy mal, y no iba a ser culpa del anterior gobierno de la Concertación. Plantaba que la educación estaba muy mal, que se debía hacer un esfuerzo para asignarle más recursos, extender el horario, cambiar el rol del maestro, poner computadores y mejorar los textos.

1.1 Problemas por resolver

El cambio de prioridades se logró porque el país no tenía conciencia de la magnitud del problema existente en materia de educación, y cuando se empe-

zó a decir que el 40% de los niños de Chile que pasaba por el sistema nunca iba a aprender a leer, la gente empezó a preocuparse. Cuando un país se da cuenta de que existe un problema empieza a atacarlo. Junto con esto, estudiamos comparaciones que se hacían entre el tiempo que se dedicaba a la educación en los países más desarrollados y el tiempo que a ésta se le dedicaba en Chile (menos de la mitad). Para que no pareciera que éstas eran cosas de un profeta de la tierra, trajimos una Misión Internacional con diez expertos sensacionales del Banco Mundial, del Banco Interamericano, del Instituto Internacional de Planificación y de UNICEF. Es decir, trajimos a los mejores especialistas del mundo, quienes dijeron: “Sí, los que están diciendo que la educación está mal están en lo cierto. Y lo que se propone es razonable”. Lo que se proponía, fundamentalmente, era más tiempo en la escuela y una educación centrada en el alumno, de clases activas y no frontales. Todo esto significaba que había que poner slogans, es decir que había que transformar unos diagnósticos muy complejos en cinco o seis slogans, que son los que finalmente quedaron. Tú lees el diario y siguen ahí: “los niños no aprenden”, “el tiempo es poco”, “la educación sigue siendo frontal”, “hay que poner computadores”, “hay que mejorar los textos”. Se vendieron los slogans y junto con eso, para socializar el proceso e incorporar a los sectores más activos, se creó la Comisión Brunner⁵. A ésta se le entregó todo el material y el gran aporte que hizo fue: “Sí, todas estas cosas que se están diciendo son así y nosotros como grupo decimos que es cierto, esto es lo que hay que hacer en Chile.”

La gran ventaja que tiene un ministro es que lo escuchan. Las mismas cosas que yo había dicho en todas partes en Chile, ahora me las escucharon porque era ministro. Y como las cosas que dije tenían bastante fundamento en números, cifras, experiencias e investigaciones, se obtuvieron buenos resultados. Era importante que Chile se diera cuenta, por una parte de que los problemas eran muy grandes (más grandes que lo que se haya imaginado cualquier persona) y que ya no bastaba con hablar de que la educación era mala, sino que se debía hablar del 40% de niños que nunca iban a aprender a leer. Si tú no das una imagen social sobre el problema, para que lo entienda cualquier persona, los mensajes no se captan. Pero molesta mucho saber que muchos niños en Chile no van a aprender leer. Entonces se trató de presentar los problemas a través de imágenes que impactaran y lo segundo fue lograr que entendieran que era posible dar soluciones. Si les entregábamos esta guía a estos niños, y le decíamos al profesor que se sentara al lado y respondiera preguntas. En este

⁵ Comisión técnica que posteriormente lograría el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación, y produjo el informe técnico que sirvió para orientar las políticas de los 90.

proceso el profesor iba aprendiendo que existían otras maneras de enseñar y los niños así se entretenían. El asunto funciona cuando esos materiales están maravillosamente diseñados. Cuesta mucho diseñar, en UNESCO teníamos solamente cincuenta sesiones diseñadas. No teníamos más, pero era lo suficiente para que supieran que era posible, y que, si dedicábamos recursos a preparar esos materiales, íbamos a tener una educación sensacional.

Yo sabía varias cosas sobre el rol de los ministros de educación. Sabía que en América Latina los ministros duraban un año, promedio, y que en general los ministros que asumen quieren cambiar al profesor, quieren estimular la educación técnica, y cambiar el currículum, es decir ponerlo al día. Tres puntos que sabemos no tienen mucha importancia. Si uno no se metía en esos temas, sino que se iba a los que uno creía que eran más importantes, lo iban a dejar hacer las cosas que uno quisiera.

1.2 Aporte de los medios de comunicación

Para transmitir el mensaje trabajamos con cada uno de los editores de los principales medios de comunicación, y les preguntamos: ¿qué saben ustedes de educación?, y ellos se dieron cuenta de que sabían muy poco. Lo que hicimos fue simplemente conversar muy largo con cada uno de ellos y decirles: “¿Usted sabe que pasa esto?, ¿Usted sabe lo que dice el SIMCE sobre lo que están aprendiendo los niños?, ¿Usted sabe la diferencia que existe entre el rendimiento de los niños de colegios privados y el de los colegios públicos o rurales?”. Después de conversar con uno de los directores de un canal, éste mandó un equipo para filmar y hablar con niños de cuarto básico en una escuela tradicional. Bueno, hay una cosa que se me olvidaba y que es muy importante ya que sin ella, a lo mejor, todo lo demás hubiese fallado. Mientras estaba en UNESCO y en UNICEF desarrollamos una experiencia en cinco escuelas de tres zonas, Conchalí, Lampa y Lo Espejo, y lo que hicimos fue demostrar que en una semana podíamos transformar una escuela mediante la entrega de buenos materiales y de instrucciones simples para el profesor. Ese profesor al cabo de dos o tres días se daba cuenta de que podía hacer maravillas con los niños y que podía seguir progresando. Teníamos por tanto escuelas de demostración.

En muchos casos, fuimos con los periodistas a ver esas escuelas, y hacíamos lo siguiente: primero íbamos a una escuela tradicional, cualquier escuela, a veces nos parábamos, entrábamos a esas escuelas, y le decíamos a los periodistas las cosas en que se tenían que fijar. Fíjense cómo está la cara de los niños, si están entretenidos o aburridos; fíjense qué están haciendo; preguntémosles si han escrito alguna cosa interesante para ellos, si han practicado escritura libre en los últimos dos o tres meses, y finalmente, hagámoslos leer. Tan simple como eso. Los periodistas se empezaron a transformar en buenos edu-

cadores y luego mandaron a un grupo a filmar a estos niños de escuelas tradicionales y después a filmar estas otras escuelas. En los mismos barrios, con los mismos profesores, todo igual, salvo que en una se le hizo un cambio al método: permitir que los niños trabajasen por su cuenta y en forma entretenida. Eso puesto en televisión tiene un impacto tremendo. Era el programa Informe Especial y tiene que haber salido al aire por ahí por agosto de 1994.

El **perfil de investigador** me ayudó a abrirme espacio en el mundo de los medios de comunicación. Los periodistas me preguntaban: “¿por qué no crea incentivos para los mejores profesores? Entonces, me levantaba, sacaba un informe y les decía: “Mire, esto de aquí dice que están evaluando diecisiete proyectos en Estados Unidos y dice que ninguno tiene influencia sobre el rendimiento de los alumnos, entonces para qué trato de hacer una cosa que no sirve” y ése era un informe del año 1993 – 1994. Es decir es muy útil cuando tú puedes manejar información para eliminar mitos rápidamente. Existían muchos mitos que circulaban en torno a la educación, y se trataba de cortarlos rápidamente.

Además del trabajo con la prensa fuimos haciendo muchas otras cosas, llevamos a las Comisiones de Educación de la Cámara y del Senado a estos mismos viajes. No fueron todos, pero los que fueron le contaban a los demás. Lo más interesante fue que la gente se dio cuenta de que era posible cambiar el sistema. Yo creo que lo importante es que nosotros mostrábamos que era posible darle espacio a los cambios, en un tiempo corto. Darle un rol distinto al profesor, un rol que necesita, a su vez, de materiales distintos. Un profesor mejor remunerado, junto con la adquisición de computadores. Es el mismo profesor de siempre, con la diferencia de que en vez de estar al frente del alumno está a su lado. En vez de que él esté hablando, los niños están mirando materiales y láminas, ayuda a que los niños pasen por una experiencia de aprendizaje. Un profesor que resuelve problemas y no un profesor que transmite. Un profesor que estimula a los niños y no un profesor que los adoctrina. Un profesor que tiene que aceptar que hay múltiples respuestas alternativas y no una sola. Es un profesor que tiene que aceptar que él no lo sabe todo, pero que puede guiar y aprender junto a los niños.

2. Actores sociales

2.1 Profesores

Si el Colegio de Profesores hubiera dicho: “No, esta cosa del cambio de rol es fatal” ahí podría haber tenido algún problema, pero eso lo trabajamos con mucha gente del Colegio de Profesores y es una cosa que, en el fondo, los

profesores sentían y en la medida en que tú reconocías (y destacabas) que no era culpa de ellos, sino que respondía a una falta de medios, y de materiales para que pudieran trabajar en buenas condiciones, no había ningún problema.

Los profesores apoyaron en la parte de métodos y de cambios. Apoyaron con mucha fuerza. Por ejemplo, una vez hicimos un concurso nacional de guías de aprendizaje y los profesores participaron en el comité de evaluación de las guías. Eran ministerio, profesores, UNESCO y UNICEF los que participaron en la asignación de los premios. De modo que los docentes trabajaban muy bien.

Se produjo una huelga, pero solamente por problema de salarios. Es más, ni siquiera por problemas de salarios, sino por un problema de cambiar un derecho ganado. Habían logrado que una vez que fueran asignados a una escuela nunca más los iban a cambiar. No obstante, ni siquiera eso era muy complicado, porque cuando yo me fui, un tercio de los artículos estaban negociados y estábamos bastante bien. La prueba está en que yo me fui, y en una semana se concretó la negociación y con todos los puntos que nosotros planteábamos. Ahora, es más fácil negociar cuando un ministro se va y el sindicato dice: "Echamos al ministro" y entonces nadie se acuerda de lo que estábamos discutiendo, se aceptó y está bien. Yo diría que hubo un nivel razonable de discusión, es decir los profesores tampoco pedían cosas demasiado absurdas.

2.2 Empresa

La empresa privada apoyó muchísimo porque se daba cuenta de que estaban compitiendo en un mundo donde lo esencial son los recursos humanos y en Chile estaban bastante mal.

2.3 Partidos políticos

Los partidos políticos nunca entendieron mucho de qué se trataba el cambio en educación, estaban con otros intereses. Pero figuras de cada uno de los partidos políticos, tanto de Concertación como de oposición, contribuyeron con mucho entusiasmo, por ejemplo los diputados Mariana Aylwin, Antonieta Saa, José Miguel Ortiz y Andrés Allamand.

2.4 Iglesia

Las relaciones con la Iglesia fueron óptimas y no hubo ningún problema, ya que ésta se dio cuenta de que si queríamos formar una persona más autónoma, con capacidad de emitir juicios críticos, responsable y solidaria debía sumarse y apoyarnos.

2.5 *Fuerzas armadas*

Apoyaron mucho, porque también las Fuerzas Armadas se daban cuenta de que muchos de los soldados que llegaban a sus contingentes no sabían leer. Al tener que manejar armamento cada vez más sofisticado necesitaban soldados que supieran leer el manual del próximo fusil o del próximo teléfono. Empresarios y militares necesitan gente que se adapte a nuevas tecnologías. En este sentido, la educación pasa hoy día por un momento fascinante, porque es un momento en que todos requieren personas más inteligentes, que puedan manejar información y que puedan tomar decisiones por si mismos.

2.6 *Organizaciones no gubernamentales (ONG)*

En general, las ONG apoyaron bastante, pero como las metas no apuntaban a hacer cosas, sino que a vender ideas, no teníamos mucho que pedirles. Mi diagnóstico era que el país tenía que entender de qué se trataba el problema en educación, si el país lo entendía iban a desatarse una cantidad de fuerzas que empezaría a trabajar. Si hubiera pensado que lo que tenía que hacer era construir escuelas, ahí probablemente no habría aceptado el rol de ministro, porque no habría tenido recursos.

3. *Principales negociaciones*

La confrontación con el Colegio de Profesores fue casi desde el inicio, y yo diría que, hasta cierto punto, fue positiva porque ponía en discusión el tema educacional. Lo más fascinante de todo era que los profesores reclamaban más salarios, pero estaban de acuerdo con todas las medidas de cambio. Jorge Pávez, el actual presidente del Colegio de Profesores, escribió para la prensa que éstos eran los cambios que había que hacer. Entonces, los profesores estuvieron de acuerdo, no hubo rechazo. Siempre dijimos que no era un problema de los profesores, sino que era un problema de que no había medios para que los profesores hicieran bien su trabajo. No había guías de aprendizaje, ni materiales adecuados, por lo tanto, los profesores no podían cambiar. Nunca dijimos que los profesores tenían la culpa, ¿por qué teníamos que decir que tenían la culpa si no la tenían? No existía ninguna presión sobre ellos, salvo que eventualmente tuvieran que cambiar de rol y a uno que permitiera el trabajo activo de los niños.

4. Estilo de gestión y mecanismos de concertación

4.1 *Estilo de gestión*

Tenía dos opciones, trabajar a través del aparato o trabajar por el lado del aparato burocrático-político. Con la perspectiva de un año como ministro, creo que era absolutamente ilógico tratar de trabajar a través del aparato porque no iba a lograr nada. Además, si uno sabía que la investigación sobre gestión en los ministerios de América Latina indica que los funcionarios están “esperando que pase el tiempo”, porque saben que el ministro pasa y ellos quedan, tratar de trabajar a través del aparato era una locura. Podría haber sido eficiente en un gobierno dictatorial, pero en un gobierno democrático era una locura. Por eso se inició la estrategia de los medios de prensa, los medios de comunicación, es decir llegar directamente al contacto con la comunidad y con los profesores. Debido a esto, en el Ministerio casi no hubo cambios en las personas, porque no había necesidad de producirlos.

Mi estilo de gestión puede definirse como una concentración en muy pocos problemas: educación básica, licitación de textos, reasignación de fondos para computadores y educación superior.

El Ministerio tuvo su propia inercia, es decir siguió haciendo sus cosas con las municipalidades, siguió el financiamiento por alumno, pero la reforma curricular la detuve, y lo hice porque creí que iba a introducir mucho ruido. Todas las investigaciones demostraban que las reformas curriculares no contribuyen en nada, que lo único que se aprenden de memoria es un nuevo currículum en verde. Y como yo dije que el problema era de proceso y no de contenido, simplemente detuve la reforma curricular. Pero fuera de ese tipo de cosas, dejé que el Ministerio siguiera haciendo todo lo que quería hacer, no traté de detener nada.

Uno debe concentrarse en dos o tres cosas nada más: procesos en la educación básica, académicos en la educación superior y toda la parte de licitación de textos. Cambiaron los criterios de licitación de textos, que representaban una parte muy importante de los fondos del Ministerio. En todas partes del mundo donde hay textos, existen siempre problemas de fondos, entonces se cambió la licitación. Y por primera vez en la historia de Chile, se introdujeron criterios que permitieron exigir que el texto tuviera características pedagógicas, además de que tuvieran buenas tapas, buenas coberturas, grapas adecuadas y papel de calidad, como se exigía antes. Por ejemplo, verificar que contemplaban los conocimientos previos de los niños, si había o no autoevaluación y trabajos en grupos. Antes no se decía nada.

También en relación al estilo de gestión, puedo decir que había sido una especie de Viceministro de Planificación Económica, pero en los tiempos

en que ésta estaba en manos de la Corporación de Fomento Fabril (CORFO). Por lo que algo entendía sobre cómo se manejaban estas cosas, y como viceministro, yo también era secretario de actas del conjunto de ministros del Comité de Programación Económica. Entonces, había tenido una experiencia bastante grande sobre el modo en que funciona el gobierno. Sabía cómo se debían mover los elementos, sabía qué era posible y qué no. Eso creo que fue muy importante, porque si hay algo que la gente peca es de ilusiones, la gente cree que puede hacer más cosas de las que puede hacer, y en general no es mucho lo que se puede hacer en realidad. El poder del ministro es de convocatoria, no tiene poder de hacer cosas, ni tiene poder de decir: “Mire, vaya y haga esta cosa”. Se debe saber qué es lo que puede hacer un Ministro y qué es lo que no puede hacer. Entonces éste convoca y convence cuando puede. Lo peor es cuando los ministros creen que pueden hacer cosas y tratan de llevarlas a cabo, pero se dan cuenta de que al final no han podido hacer nada. Yo me dediqué a convencer, no a hacer.

4.2 *Mecanismos de concertación*

Aquí, José Joaquín Brunner tuvo un rol clave. Había estado en la anterior Comisión de Educación Superior y era un hombre capaz de lograr un consenso. José Joaquín desempeñó un rol maravilloso. La gran cosa es que él se sentó con veinte personas, desde el Partido Comunista hasta el Partido Liberal, empresarios, trabajadores, académicos, prácticos, sindicalistas, investigadores e Iglesia y logró unanimidad respecto de lo que había que hacer en Chile en educación. Mi única habilidad fue elegir a la persona indicada para hacer esa tarea, darle toda la información y convencerlo previamente de que ésas eran las cosas que se debían realizar. Es decir, asegurarme de que tuviéramos las ideas muy claras y de que estuviéramos de acuerdo en las tareas. Esa misión fue una misión tan importante como la misión de los “sabios”, la Misión Internacional donde estaban Juan Carlos Tedesco, Vicky Colbert, J. Hallak, F. Reimers, J. Farrell y J.B. Toro. En fin, los más reconocidos nombres mundiales respecto del tema. Para el grupo de Brunner fue muy importante que hubiera existido una Misión Internacional que hubiese dicho: “Sí, éstos son los problemas y éstas, las soluciones”.

Mi esquema de trabajo fue el siguiente: sensibilización de la opinión pública a través de los medios de comunicación ; consenso nacional gracias al trabajo del grupo Brunner; convencimiento del Ministerio de Hacienda de que el proyecto era factible, económico, rentable para que asegurara que los fondos estuviesen ahí; convencer a los profesores, a través de visitas a las experiencias de cambio y el concurso de guías de aprendizaje.

Mientras, los actores sociales estaban interactuando con los medios y

visitando estas escuelas piloto donde los niños realmente aprendían y estaban felices.

Si se revisa la proposición de UNESCO para los Ministros de Educación de América Latina del año 1993, van a ver que el proyecto de Chile surgió de lo que habíamos estado trabajando en la UNESCO desde fines de los ochenta.

5. Logros y tareas pendientes

Se acaba de aprobar una ley según la cual se extiende la jornada escolar en un 20%. Ha aumentado el porcentaje del Producto Geográfico Bruto destinado a educación. Mi principal colaborador en la preparación del cambio del profesor y las guías didácticas ganó el Premio Nacional de Educación en 1997. En la Convención de profesores de noviembre de 1997, el tema fundamental fue que el rol del profesor tenía que cambiar y dejar de ser un maestro frontal.

6. Perfil de un ministro de educación

En distintos momentos, vienen distintos desafíos, por ejemplo, yo me retiré (o me retiraron) de ministro y pusieron a un ministro con gran experiencia en planificación y con gran experiencia en hacienda para negociar todas estas estrategias en que habíamos logrado consenso. La política se mantuvo completa, no se cambió a nadie en el Ministerio. Creo que para esa etapa, probablemente no había nadie mejor que el Sr. Molina. En Chile, yo había entregado todo lo que podía entregar en términos de diseño. Venía una etapa de negociación, para lo cual era mucho mejor tener a un experto en negociación. Y una vez que se logró la negociación, surgió un tercer ministro que es un gran administrador, un experto en presupuesto, con el cual negociamos en 1994 todos los asuntos pertinentes. Todo lo que negociamos respecto de la primera prioridad para educación se negoció con el actual ministro. Esta sucesión de ministros fue una muy buena sucesión; diría que mejor imposible.

Sergio Molina

Fechas de su ministerio: septiembre de 1994 a octubre de 1996

Trayectoria

Su importante curriculum da cuenta de dos ejes centrales en su persona: el de político que ha ocupado numerosos cargos de responsabilidad en diferentes gobiernos; y el de académico, desarrollado principalmente en la Facultad de Economía de la Universidad de Chile.

En lo académico, destaca su labor como Decano de dicha Facultad (1962-1964). Así como sus numerosos estudios y publicaciones en organismos internacionales (CEPAL, ILPES, FAO, entre otros) y nacionales.

Sus primera responsabilidad de gobierno la tiene a los veinticinco años como Director del Departamento de Estudios del Ministerio de Hacienda, durante el período del Sr. Carlos Ibáñez del Campo (1953). De 1954 a 1964, ejerce como Director del Presupuesto Nacional (gobiernos del Sr. Carlos Ibáñez del Campo y del Sr. Jorge Alessandri Rodríguez). Entre 1964 y 1968, es Ministro de Hacienda del Sr. Eduardo Frei Montalva, y durante el mismo gobierno, desde 1968 a 1970, es Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación de Fomento. Durante el gobierno del Presidente Patricio Aylwin, es nombrado Ministro de Planificación y Cooperación Nacional (1990-1994), y durante el período del Sr. Eduardo Frei Ruiz-Tagle, Ministro de Educación (1994-1996).

En la actualidad se desempeña como Director del Banco del Desarrollo; Presidente de Bandedesarrollo Asesoría financiera y Presidente de la Universidad de Viña del Mar.

Además de este eje académico-político (Sergio Molina es militante de la Democracia Cristiana), el ministro se caracteriza por un compromiso activo y público con la Iglesia Católica. Quizás esta característica explique, en parte, la confianza que en él depositan diversos actores de la sociedad. Este capital, unido a sus grandes cualidades de negociador, lo hace, muchas veces, ser el hombre de situaciones difíciles. "...Yo he sido históricamente un negociador, políticamente me ha resultado. En el Acuerdo Nacional me tocó dirigir once partidos políticos... Yo creo que en la negociación...mi gran capital (es) la credibilidad...no cabe ninguna duda que ayuda mi trayectoria pública y mi trayectoria moral-religiosa".

Principales logros

- Logro de un importante acuerdo nacional en torno a la educación, el que queda estipulado en el informe de la Comisión Nacional de Modernización de la Educación.
- Aprobación del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación media (MECE-media): Actividades Curriculares de Libre Elección, proyecto de Mejoramiento Educativo.
- Modificación del Estatuto Docente y creación de los Planes Anuales de Educación Municipal, que permitirían la adecuación de la planta docente.
- Modificación de los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos de la Educación Básica.
- Extensión de la jornada escolar a 1000 horas por año en educación primaria y 1200 en educación secundaria.

1. Contexto sociopolítico en el que asume

El 19 de septiembre de 1994 se produjo una crisis de gabinete en la cual hubo cambio de varios ministros, incluido el Ministro de Educación. En esa fecha yo estaba cumpliendo una misión del BID sobre políticas sociales en Bolivia. Me llamó el presidente el día 19 de septiembre y me pidió que aceptara ser ministro de educación. Me sorprendió el ofrecimiento y a pesar de que cambiaba por completo mis planes de vida acepté y me hice cargo del Ministerio de Educación el 26 de septiembre después de cumplir mis compromisos con el BID. Tan pronto juré como ministro se me informó que el Colegio de Profesores tenía acordada una huelga a iniciarse el lunes siguiente. Este fue el recibimiento.

2. Principales hitos de su mandato

2.1 *Reforma curricular*

Apenas llegué al Ministerio, pedí información sobre lo que me parecía más urgente y atrasado, lo que llevaba casi tres años en discusión interna entre los técnicos del Ministerio, me refiero al cambio sustantivo de los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos de la Educación Básica. Se había iniciado su discusión durante el gobierno de Aylwin, primero con el ministro Lagos y después con el ministro Arrate, quien consideró razonable postergar una resolución tan importante para que fuera resuelta por el próximo gobierno que se iniciaba en un plazo breve. Durante el período de debate de este cambio se había acumulado una gran cantidad de información e incluso de propuestas específicas.

Convoqué a un grupo interno del Ministerio a discutir las propuestas específicas que se habían elaborado. Me encontré con que había diferencias fundamentales al interior del Ministerio, que la propuesta era rechazada por unos y defendida por otros. Existían posiciones contradictorias, tanto porque se enfrentaban escuelas distintas de pensamientos, como por razones generacionales y de origen profesional diferente entre los participantes. Por una parte, los pedagogos no reconocían idoneidad técnica a quienes no habían estudiado pedagogía y, por otra, los que venían de otras disciplinas consideraban que la visión puramente pedagógica era insuficiente y, en algunos casos, anticuada.

Para mí, que no soy un experto en educación, este debate técnico fue altamente ilustrativo y, en alguna medida me explicaba las dificultades que habían surgido para tomar una resolución al respecto. Habían pasado muchos

años sin modificarse los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos de la Educación Básica y, por lo tanto, una nueva propuesta tenía gran trascendencia para la reforma educativa. En definitiva se llegó a un buen acuerdo técnico. No obstante, surgieron presiones para que éste fuera puesto en discusión nuevamente con los sectores interesados, especialmente con los profesores. En esta materia, tomé una decisión difícil y riesgosa, ya que no estuve dispuesto a reabrir un debate que se había producido durante tres largos años. En realidad todos los sectores habían opinado y existía un registro detallado de esas opiniones en el Ministerio, los cuales se tomaron en consideración para la decisión final. La propuesta debía ser aprobada por el Consejo Superior de Educación que es el organismo técnico responsable en última instancia. Se me había anticipado que en el momento que se diera a conocer públicamente la propuesta del Ministerio se produciría un acalorado debate público.

En síntesis, la propuesta fue aprobada por el Consejo Superior de Educación, el debate público no se produjo con la intensidad esperada y, en la actualidad esta modificación trascendental de la reforma educativa está en aplicación.

2.2 Descentralización

Uno de los aspectos más controvertidos de los cambios ocurridos en educación ha sido su descentralización. El gobierno militar transfirió la educación pública a las municipalidades. Esto produjo resistencia por parte de los profesores que se sintieron degradados al pasar de su condición de “profesores de estado” a “profesores municipalizados”. Por otra parte, las municipalidades, en general, no estaban capacitadas para tomar esta nueva e importante responsabilidad. Hasta el día de hoy existen muchos profesores que añoran la antigua situación y desean volver al Estado Docente. A pesar de que se ha dado un paso importante todavía no se logra una descentralización verdadera, tanto del Estado hacia las municipalidades y sus atribuciones, como de las municipalidades hacia los establecimientos educacionales municipales. Uno de los aspectos más importantes de esta descentralización inconclusa es la falta de autonomía de los establecimientos educacionales municipalizados. En la práctica estos establecimientos no pueden realizar ninguna acción directa y hasta las más pequeñas decisiones de uso de recursos deben ser intermediadas por las municipalidades.

En cuanto a la privatización, creo que el sistema chileno es uno de los pocos sistemas en el mundo en que se le da un subsidio equivalente a la educación pública municipal y a la privada. De tal manera que ése es un medio de incentivar la privatización o de que se vayan incorporando privados al sistema. Uno de los temas que quedó pendiente y que es importante, es el de las donaciones al sistema escolar que, a diferencia de las donaciones que se dan a la

educación superior universitaria son restringidas, limitadas y han operado muy poco. Se argumenta que el sistema privado gratuito y subvencionado por el Estado es más eficiente que el municipal. Para demostrarlo, se acude a las comparaciones de los resultados del sistema de evaluación (SIMCE), cuyos puntajes indican que los liceos municipales son los de menor calidad, si bien esto es cierto, la comparación de los promedios no es justa, por cuanto la educación municipalizada atiende a los sectores más pobres, especialmente en zonas rurales donde las condiciones son muy desventajosas. En la actualidad, la matrícula escolar en Chile corresponde en un 8% a los colegios pagados que, obviamente, son los que arrojan los mejores resultados; el 32% a los colegios privados subvencionados por el Estado y el 60% a los colegios municipales. Si bien se mantienen diferencias entre uno y otro, ellas se han reducido, especialmente en las escuelas más pobres donde se han aplicado programas especiales.

2.3 *Programas de mejoramiento focalizados*

A partir de 1990, el Ministerio de Educación ha formulado y aplicado programas especiales para mejorar la calidad de la educación de las escuelas más pobres, los cuales han sido exitosos al medir la evolución de los resultados. Además existen programas especiales para atender alumnos que presentan mayores dificultades de aprendizaje. Los programas focalizados han mejorado la calidad y equidad del sistema y han sido exitosos.

2.4 *Extensión de la jornada escolar*

El cambio más trascendental ocurrido en mi período como Ministro de Educación fue la extensión de la jornada escolar. Ello permitirá que durante su permanencia en establecimientos públicos y privados subvencionados los estudiantes puedan asimilar eficazmente lo que se propone en la reforma educacional, en cuanto al cambio curricular, a los nuevos métodos de enseñanza y a la aplicación de técnicas modernas, como es el uso de la computación y la incorporación de las escuelas y liceos al mundo a través de Internet.

Para dar una idea de la magnitud del cambio basta señalar que a partir de 4° año básico se agrega como tiempo útil entre 5 y 6 semanas de clases al año. Dada la magnitud del esfuerzo económico que implica la extensión de la jornada escolar, que requerirá una inversión superior a los 1.500 millones de dólares en seis años, se involucró y comprometió en esta decisión personalmente el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda.

3. Actores sociales

3.1 Profesores

Sin duda que los principales actores de la reforma son los profesores, ya que el diseño puede ser técnicamente excelente, pero su prueba de fuego se da en el aula donde se encuentran profesores y alumnos.

Los profesores han estado por largo tiempo en una situación que ellos sienten discriminatoria. Por una parte ellos consideran que la sociedad no aprecia lo que vale su función y, por otra, que el Estado no los remunera de acuerdo a la importancia que le asigna a la educación. Con estos sentimientos deben enfrentar una reforma educativa que pone una carga adicional sobre ellos. En efecto, se cambian los contenidos de la educación, lo que trae como consecuencia nuevos textos y material didáctico. Además se incorporan nuevos elementos técnicos como la computación y se les pide que cambien los métodos pedagógicos de enseñanza, pasando de un sistema frontal sin participación activa de los alumnos a otro, en que se pone énfasis en cómo “aprender a aprender”.

En cuanto a las remuneraciones, si bien ha habido un aumento gradual y sostenido ha sido considerado insuficiente dadas las nuevas y mayores responsabilidades y la exigencia, en los próximos años, de atender a los alumnos en jornada extendida, lo que les impedirá atender dos o más establecimientos, con lo cual aumentan las horas de clase y por consiguiente su remuneración.

El problema de remuneraciones de los profesores no está resuelto. En mi opinión existen dos aspectos que atender. Por una parte, una remuneración básica por jornada completa que sea semejante a la de otros profesionales de la administración pública y, por otra, una remuneración variable vinculada al desempeño y a la escasez relativa de profesores, especialmente de los ramos técnicos como matemáticas, física y química. La remuneración básica por hora podría ser discutida a nivel nacional y la variable por el empleador directo sea municipal o privado.

Otro aspecto determinante en la calidad de la gestión educativa es la remuneración de los directivos de los colegios, especialmente los directores de escuelas y liceos quienes deberían tener mayores atribuciones y responsabilidades junto a una remuneración mayor para atraer a personas calificadas a tomar esas responsabilidades.

3.2 Municipalidades

En el caso de las municipalidades, hubo siempre dos problemas pendientes. Uno, que las municipalidades discutían siempre sobre una deuda de arrastre no

resuelta, lo cual, para algunas municipalidades era casi insostenible y además tampoco estaba resuelto con ninguno de los acuerdos logrados, ni con ninguno de los recursos asignados desde el presupuesto; y otro, que las municipalidades sostenían, y siguen sosteniendo, que el sistema de subvención las perjudica. El sistema de subvención es por asistencia media, y en consecuencia, nunca hay 100%. La asistencia media promedio nacional es entre 90 y 92%. Entonces ellos sostenían que, desde esa base, perdían siempre ya que se partía de un supuesto de asistencia media variable frente a un costo fijo. Ese era el conflicto que existía antes y que sigue existiendo con las municipalidades respecto de las subvenciones. Éste fue un problema permanente con las municipalidades.

El otro problema con este actor, era el decrecimiento histórico que había tenido en términos reales la subvención educacional (USE). Desde su nacimiento, la USE fue bastante atractiva, pero eso fue disminuyendo entre los años 1982 y 1990. Entonces, ellos plantearon que: “Es una deuda histórica, se nos dijo 100 y estamos en 65 ó 70 y por lo tanto, nosotros tenemos que ir poniendo cada vez más recursos de nuestro propio presupuesto para poder financiar la educación. Es inconsecuente. Aquí tiene que haber un ajuste de la USE que nos permita financiar la educación y no estar financiándola nosotros...” En promedio, las municipalidades, en esos tiempos, destinaban en promedio un 13% de sus ingresos propios a la educación. Los que, sumados a la subvención otorgada por el Estado, apenas permitían financiar el sistema. Ese 13% es una parte importante de sus ingresos totales y una parte más importante de los excedentes de las municipalidades, los cuales, una vez reducidos sus gastos corrientes, tradicionalmente son destinados a la inversión. Ese fue un tema no resuelto, y por lo tanto, el otro actor quedó siempre intranquilo e insatisfecho con esta solución que se estaba dando a la educación municipalizada.

3.3 *Padres y apoderados*

Creo que existe poca participación de los padres y apoderados y alumnos y eso también es una falla en el funcionamiento de la comunidad escolar. Mi experiencia fue que cuando había solamente una asamblea de profesores, se tendía a politizar la discusión y a centrarla solamente en los aspectos salariales. En cambio, cuando estaban presente los padres y apoderados, éstos criticaban la forma en que estaban siendo educados sus hijos, es decir, había una opinión mucho más matizada, ya sea desde el punto de vista pedagógico, de la infraestructura u otros. Sin duda que una mayor participación de padres y apoderados en la formación de sus hijos, tanto en el hogar como en la escuela, contribuiría en forma importante al mejoramiento de la educación.

4. Principales negociaciones

Decidí, en contra de la opinión de todos, que se debería respetar el compromiso del gobierno y entregar una propuesta al Colegio de Profesores el día 30 de septiembre como se había anticipado. A ojos de todo el mundo eso era una idea descabellada porque habían estado tres o cuatro meses negociando y no habían llegado a ningún acuerdo y yo quería llegar a uno en cuatro días. Me junté con los representantes del Colegio de Profesores los días siguientes y les entregué la propuesta en la fecha acordada. Cuando asumí les dije que yo estaba, desde ese momento en adelante, a disposición de ellos día y noche hasta terminar y lograr el objetivo en los plazos estipulados. Se produjo un gran desconcierto porque esperaban que yo les dijera que me iba a tomar un plazo para interiorizarme de las conversaciones anteriores. Frente a esa posición ellos estaban preparados para decirme que comprendían que yo, siendo ministro recién llegado pidiera un plazo, pero que desgraciadamente no podían detener la huelga ya acordada. Iniciamos la negociación inmediatamente y nos quedamos algunos días trabajando hasta muy tarde en la noche, hasta la madrugada. Participaba en todas las negociaciones, me quedaba hasta la hora que fuera, lo que para ellos también fue algo especial.

Les hice la propuesta el día viernes, me llamaron y me dijeron que tenían observaciones, me las entregaron el día sábado y yo, en la misma mesa, miré las observaciones y les dije: “La verdad es que la mayor parte de las observaciones que ustedes me hacen las encuentro razonables. Si estoy en condiciones, la respuesta la entregaré mañana”. Acordamos que les contestaría el miércoles de la semana siguiente, el día del profesor. En esa fecha, les informé que aprobaba la mayor parte de las observaciones que me hicieron. Quisiera destacar aquí dos cosas: una, que los representantes del Colegio de Profesores sintieron que yo me dedicaba por entero al tema y otra, que sintieron mi capacidad de resolución, es decir, que yo era capaz de plantear y decir “Si, yo estoy de acuerdo” sin mucha consulta, lo que aparentemente para ellos había sido antes muy complicado porque el ministro siempre tenía que consultar al Ministerio de Hacienda. Antes de iniciar las conversaciones con el Colegio de Profesores hablé con el Ministro de Hacienda para conocer el límite en el que yo podía transar, él me dio una cifra que me pidió no mencionar y así lo hice. Este fue uno de los temas más interesantes de la discusión, porque los profesores me decían: “Ministro ¿Cuánto tiene usted para distribuir?”, entonces yo les respondía que fijáramos primero un procedimiento, un método, un criterio para calcular el costo a continuación. Fue difícil que aceptaran ese procedimiento porque su costumbre había sido partir de una cifra y distribuirla. Al aplicar el criterio metodológico primero surgió una novedad que les fue muy difícil aceptar. Se introdujo por primera vez el concepto de una remuneración aplicada en

función del desempeño. En efecto, el 25% del reajuste fue distribuido en función del desempeño de los establecimientos educacionales y se distribuiría a los profesores que estaban en estos establecimientos y que habían sobresalido por sobre el resto de acuerdo a ciertos criterios que aún no estaban determinados (lo que fue bastante difícil de hacer durante el transcurso del año). Hubo un segundo cambio importante en relación al Estatuto Docente. Ese Estatuto establecía prácticamente la inamovilidad de los profesores y se llegó a un compromiso en que se evitaba la arbitrariedad eventual del Alcalde pero se podían reducir las horas de clase en función de un procedimiento previamente acordado que involucraba la participación de las autoridades municipales, la comunidad escolar y los profesores. Esto quedó establecido en la ley y se denominó Plan Anual de Educación Municipal (PADEM) que se ha puesto en práctica desde 1996 y está en proceso de perfeccionamiento.

En el acuerdo con los profesores también se introdujeron criterios de equidad en las remuneraciones para evitar que los docentes que desempeñaban funciones equivalentes tuvieran diferencias importantes en su remuneración. En definitiva, llegamos a un acuerdo de aumento de remuneraciones para 1995 y 1996. Por lo tanto, al cumplirse mi segundo año como ministro, se llegó al término del acuerdo y se inició durante 1996 la discusión de las bases para otros dos años.

Mi experiencia fue buena, en el sentido de que en un plazo muy corto, con capacidad de decisión y poniendo las cartas sobre la mesa con mucha claridad y mucha honestidad pudimos resolver un problema que se arrastraba de hacía meses. En mi experiencia negociadora he dado siempre mucha importancia a la veracidad en las conversaciones, lo que es esencial para tener credibilidad. Sin pretensión alguna, creo que en el trato con los profesores logré tener credibilidad, a pesar de que ellos creían que yo, habiendo sido Director de Presupuesto y Ministro de Hacienda, estaba muy influido por las consideraciones económico-financieras y que era una especie de delegado del Ministro de Hacienda en el Ministerio de Educación. Eso tenía aspectos positivos y negativos porque yo no podía desprenderme de ese pasado y de la concepción económica, pero al mismo tiempo, ninguno mejor que yo podía conocer todas las estrategias de Hacienda. Este aspecto tutelar del Ministerio de Hacienda es realmente un problema bastante complicado en cualquier negociación de un ministro sectorial que tiene que llegar a un acuerdo que implica recursos fiscales. Reconozco que encontré buena voluntad en el Ministerio de Hacienda y también la credibilidad por parte de ellos. Ellos sabían que estaban hablando con una persona que tenía un concepto claro respecto de lo económico, y que además, tenía la experiencia de haber sido Ministro de Hacienda y que no iba a cometer locuras, es decir también había confianza. Este es un factor esencial en cualquier

gestión. Aunque el acuerdo con los profesores fue un éxito desde el punto de vista de la gestión gubernamental, no dejó plenamente satisfechas las aspiraciones de los profesores porque sus remuneraciones seguían siendo bajas. El acuerdo se tradujo en un proyecto de ley que tuvo un largo debate en el Congreso, donde los profesores trataron de mejorar su posición, pero en lo sustantivo no hubo modificaciones de fondo en lo acordado.

4.1 *Negociación político-técnica*

Simultáneo a este proceso, se desarrollaba otra negociación político-técnica de gran importancia. El gobierno había creado una Comisión Técnica para estudiar el tema de la reforma educacional, la cual era presidida por José Joaquín Brunner, en ese momento Ministro Secretario General de Gobierno. Al asumir como Ministro, me encontré con un informe terminado en el cual yo no participé. El informe me pareció bueno, aunque tuviera diferencias en algunos aspectos. A mí me correspondió encabezar la Comisión Nacional de Reforma de la Educación que no era técnica, sino institucional. En ese momento, yo contaba con el informe de la Comisión Técnica y me enfrentaba a un problema institucional complejo, treinta y cinco miembros de una comisión representando intereses distintos y a veces contrapuestos. Fue un trabajo importante, con momentos de quiebre, pero, finalmente, terminamos con unanimidad un informe que se entregó públicamente y que se dividió en tres partes: una, el Informe de la Comisión Nacional propiamente tal; otra, el Informe Técnico, que la Comisión Nacional hizo suyo; y otra, en que algunos grupos que tenían diferencias parciales dejaran constancia de sus opiniones frente a ciertos puntos específicos. Fue un gran éxito ya que se logró un acuerdo técnico y un acuerdo institucional y, en definitiva, un avance muy importante de sustentación para promover una reforma educacional.

En el Congreso, en la discusión de la ley, la derecha pretendió realizar una modificación mucho más profunda del Estatuto Docente al dar un impulso mayor a la privatización del sistema escolar y, promover una descentralización acelerada en la educación municipalizada. En un momento, se produjo una paralización del proyecto y se formó una comisión política con la Unión Demócrata Independiente, Renovación Nacional y la Concertación. Me reunía con ellos sistemáticamente y, finalmente, llegamos a un acuerdo político que fue aprobado en la Cámara de Diputados junto con el proyecto que sufrió algunas modificaciones que se introdujeron a raíz de este acuerdo. Llegué a un acuerdo con los partidos políticos de representación parlamentaria; con los profesores; con la Comisión Técnica; con la Comisión Nacional de carácter Institucional. Eso fue realmente algo muy importante, desde el punto de vista del aval de la reforma frente a los cambios que se proponía realizar. Sin perjui-

cio de que surgieran (como surgieron) contradicciones por la forma en que se llevó adelante el proceso de reforma. La crítica más persistente se debía al hecho de que no se constituyó un Fondo de Desarrollo de la Educación, que había sido aprobado por el Comité Técnico y que significaba importantes recursos para financiar la reforma proveniente de la privatización de las empresas estatales y una administración del fondo con fuerte influencia privada.

Me atrevería a señalar que no hay otros países de América Latina en los que se haya dado una base de apoyo tan amplio. Ahora, transformar todos esos acuerdos en algo operativo era otro cuento. Este acuerdo era importante porque avalaba el cumplimiento de los compromisos por parte de la oposición y, por otro lado, obligaba a que el gobierno cumpliera lo que había prometido.

Todo lo anterior colocó en una posición de fortaleza la propuesta de reforma de la educación y la importancia para el país de realizar un cambio profundo del sistema educacional chileno. Sin embargo, en el proceso posterior de su ejecución surgieron críticas por la lentitud con que se veían los efectos. Estas impacencias son razonables, pero los efectos tangibles de una reforma no se ven en plazos cortos.

5. Estilo de gestión y mecanismos de concertación

Si tuviera que hacer un juicio sobre mi gestión, más allá de los aspectos técnicos, destacaría mis pocas aptitudes publicitarias. Mi actividad casi exclusiva, se orientó a los temas sustantivos de la reforma y a la concertación con los distintos actores. Esto, en la sociedad contemporánea es insuficiente, ya que vivimos dominados, en gran medida, por el “marketing” quien no está en la pantalla no existe, salvo cuando las noticias son malas o conflictivas, en educación abundan los conflictos y las buenas noticias no se publican.

Respecto de mi relación al interior del gobierno puedo decir que tuve apoyo y el Presidente de la República reiteró en varias oportunidades que la educación era la primera prioridad de su gobierno. Se me dio una gran libertad y yo diría que casi un cheque en blanco. En una evaluación final no estoy seguro de que eso haya sido lo más conveniente, porque las responsabilidades eran poco compartidas, lo cual en gran medida fue mi culpa ya que no insistí lo suficiente para que las autoridades políticas se involucraran más allá del acto de confianza que habían hecho en mi persona.

Mi relación más cercana fue con el Ministerio de Hacienda (que no es un mal socio), pero lo que ocurre con la educación afecta a mucha gente y tiene consecuencias políticas de importancia. Por eso el vínculo estrecho con las autoridades políticas es también indispensable. En este sentido los estilos de hacer las cosas pueden tener mucha importancia. Por ejemplo, mi forma de

negociar es mantener una conversación más abierta y veraz, sin ocultar los pro y los contras mostrando todas las cartas sin caer en la ingenuidad. Por esa razón cuando terminaba la etapa de conversación y llegaba a una propuesta, ésta no era el inicio de un regateo adicional, sino la palabra final sin modificaciones posteriores. Esta es una forma no frecuente de negociación, pero para mí corresponde a una manera de ser que no puedo cambiar por conveniencia, aunque eso no me favorezca. Probablemente esta actitud personal se ha reforzado con el tiempo a raíz de un desarrollo espiritual que hace cada vez más necesario que mis acciones correspondan a una vivencia interior que es más fuerte que las conveniencias conyunturales.

6. Perfil de un ministro de educación

Francamente, creo que no es necesario que sea un especialista, pero debe tener condiciones políticas para manejarse en aguas tormentosas, conocimiento de los aspectos financieros y de la administración. Además tiene que ser una persona muy comprometida con el tema y que realmente esté convencido de que la educación es lo más importante y que esté dispuesto a jugarse por entero y a pasar malos ratos. Por otra parte, al ser la educación un tema de extrema sensibilidad, el ministro tiene que ser una persona que inspire confianza, con mucha honestidad en el trato, para así ganarse la credibilidad. Una condición adicional es la capacidad para concertar acuerdos con actores diversos y muchas veces con intereses contrapuestos.

La educación debe ser una política de Estado donde la persona que dirige es importante, pero lo más importante es la continuidad de las políticas independientemente del ministro o gobierno de turno. Por eso creo que lograr el consenso entre los actores es fundamental para el éxito de una reforma de la educación, no obstante pueden existir formas y procedimientos distintos para lograr el objetivo concertado.

Competencia, credibilidad, paciencia y capacidad de concertación son algunos de los atributos que requiere un ministro de educación. No es fácil encontrar este conjunto de condiciones, tal vez por eso los ministros de educación duran tan poco en sus cargos.

Conclusiones

Lo interesante de los relatos de los ministros, es que éstos dejan ver que la reforma de estos últimos 20 años ha sido, más que un modelo a copiar, un proceso que se ha construido paso a paso, ladrillo por ladrillo, desde los cambios más básicos, hasta los más complejos. Uno de ellos relata: “siempre hay cosas que rescatar de las experiencias anteriores, y lo que se hace en el presente nunca es definitivo”.

Los ministros dejan ver que su rol marcadamente político, y que la existencia de un equipo técnico confiable y sólido les permite concentrarse en el “exterior”, en las alianzas necesarias para maximizar el apoyo a las reformas y minimizar la oposición. Hay una clara distribución de tareas, en donde los técnicos hacen las propuestas, y el ministro despeja el camino para que éstas se puedan implementar. La importancia de un equipo técnico bien afiatado con el ministro plantea a varios de ellos la pregunta por cuánto incluir a los funcionarios de carrera del ministerio. Estos últimos son vistos como más conservadores y a veces resistentes a las reformas. Sin embargo, si se los deja fuera, no hacen suya la reforma y ésta no avanza de acuerdo a las expectativas.

Los ministros expresan de manera desigual su **concepto de participación y de negociación**, lo cual tiene, sin duda, relación con referentes doctrinarios y políticos, con el contexto sociopolítico en que ejercen y con la duración de su mandato. Por un lado, pareciera ponerse énfasis en el aspecto información y por otro, en el sentido de compromiso de los actores interesados en el delineamiento e implementación de los cambios. Sin embargo, todos, sin excepción alguna, valorizan el diálogo y las negociaciones para lograr acuerdos.

Para todos los ministros las negociaciones más arduas fueron con agentes externos al gobierno. Las negociaciones con otros ministerios como Hacienda e Interior no fue un aspecto que éstos destacaran. Los actores externos que más destacan son los profesores, la Iglesia y los partidos políticos.

Las negociaciones con los profesores fueron las más significativas, y en general, éstas tuvieron que ver con las remuneraciones y las condiciones de contratación. Como cualquier aumento que se pacte, por mínimo que sea, tiene un impacto muy fuerte en el presupuesto, el Ministerio de Hacienda es un participante que resulta crucial ya que le puede cortar las alas al ministro, o hacer volver al punto inicial las negociaciones. En cualquier caso, todas las negociaciones tienen un costo, lo que significa que las propuestas se van transformando en los procesos de negociación, y no siempre terminan iguales a su idea original. Lo importante para el ministro mientras está negociando, es no perder de vista qué es lo esencial, y que es lo secundario y transable.

En cuanto a los **mecanismos de concertación** privilegiados por los ministros, éstos hablan, en general, de fórmulas muy tradicionales. El ministro Prieto da cuenta de reuniones con equipos del ministerio, reuniones con profesores, reuniones con expertos y reuniones con sectores empresariales. El ministro Lagos se refiere a discursos, principalmente los dirigidos a profesores, y a reuniones a lo largo del país, de pequeña o gran convocatoria. También destaca la importancia de trabajar con los funcionarios del ministerio con el fin de orientar, valorar y dar sentido a su trabajo. El ministro Arrate centró su trabajo de concertación en los profesores, dándoles mayores espacios de expresión marcados por la tolerancia. El ministro Molina, por su parte, insiste en la importancia de la apertura de espacios de expresión y concertación destacando la importancia de la credibilidad del líder. El ministro Schiefelbein, privilegia el trabajo con los medios de comunicación que pueden influir en la visión que tiene la opinión pública de las necesidades de cambio en la educación.

Pero, sin duda, el gran esfuerzo de concertación de los últimos años es la conformación de la Comisión de Modernización de la Educación. En ésta, se buscan consensos y se concertan posturas e intereses de diversos sectores de la sociedad llegando a acuerdos importantes en torno a temas centrales. El gran valor de esta Comisión es que, en su informe, consigna no sólo los consensos, sino también los disensos, y de este modo pone frente a la opinión pública los temas relevantes y señala a los políticos y técnicos los pasos a seguir.

SEMINARIO SOBRE LA REFORMA EDUCACIONAL: PASADO, PRESENTE Y FUTURO DE LA EDUCACION EN CHILE

Introducción

En este capítulo se presentan los resultados de las ponencias y discusiones sostenidas durante el seminario organizado en Santiago, el 18 de mayo de 1998, por el Banco y con apoyo de la CEPAL. Este tuvo como propósito dar una oportunidad a un público más amplio, de participar en un diálogo sobre el presente y el futuro de la educación en Chile.

Uno de los temas en que coincidieron los ministros en las entrevistas, es en la necesidad del diálogo para lograr acuerdos y consensos en los que basar las reformas. Este seminario fue una expresión de este interés por el diálogo, ya que abrió las experiencias y la visión propia de los ministros, incluyendo la del ministro en ejercicio, a la opinión pública, e incluyó también presentaciones de representantes de los partidos políticos, con su visión del curso que deberá tomar el sector educativo hacia el futuro.

El seminario se organizó en tres módulos:

- Un primer módulo con **lo que no dijeron los ministros**, en el que éstos respondieron preguntas de un moderador sobre lo que quedó pendiente en las entrevistas. Participó como moderador el Sr. Claudio M. Castro, economista experto en educación y Asesor Principal en Educación, en el Departamento de Desarrollo Sostenible del BID. Para el Banco, este seminario fue una oportunidad de analizar la experiencia chilena en beneficio de otros países latinoamericanos, ya que este aparece como uno de los casos más interesantes de reforma educativa en el hemisferio.

- Un segundo módulo de **la visión de futuro**, en el que representantes de las tres tendencias políticas de mayor influencia en el país, presentaron las ideas básicas de lo que sus respectivas posiciones proponen para educación en un próximo gobierno, que deberá asumir en marzo del año 2000. El desafío de la continuidad, de los cambios y del éxito, se transfiere a la tendencia polí-

tica que asumirá el nuevo gobierno. Viola Espínola, especialista en educación del BID, moderó este módulo en el que los expositores hicieron planteamientos técnicos respecto al futuro de la reforma en marcha.

- Finalmente, cerró el seminario el Ministro de Educación en ejercicio, Sr. José Pablo Arellano, quien **integró la visión del presente y del futuro** de la educación en Chile. Es quien ha permanecido en el cargo por más largo tiempo de todos los ministros entrevistados, lo que lo sitúa en una posición privilegiada para evaluar los avances de la reforma y proyectarlos hacia adelante.

Asistieron al seminario alrededor de 40 técnicos, académicos, políticos y funcionarios del sector educativo, quienes tuvieron oportunidad de participar de la discusión que siguió a sus presentaciones. Entre ellos se contaban 25 funcionarios de nivel medio de ministerios de educación de otros 8 países latinoamericanos que estaban haciendo el curso de gestión en la UNESCO.

Para la CEPAL, que colaboró con la organización del seminario, éste pertenece al ámbito que viene apoyando desde 1992, cuando publicó en conjunto con la UNESCO, el documento “Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad”. Este marcó un hito al relevar el estrecho vínculo que hay entre desarrollo productivo y educación, entre competitividad económica y recursos humanos.

1. Los temas conflictivos de la reforma: responden los ministros

Una pregunta para cada ministro

Moderador *Usted estaba en el ministerio en un momento muy crítico en el que todavía estaba en poder de un gobierno militar que tenía condiciones políticas y disposición de hacer cosas que suelen ser mucho más difíciles en una democracia. Desde afuera se tiene la impresión de que existía una conciencia de qué cosas hacer. Este fue, por lo tanto, un momento histórico, único en la historia de Chile. ¿Usted se daba cuenta de que este sería un momento histórico y había que aprovecharlo?*

Alfredo Prieto *Sí, estaba consciente de que era un momento histórico. Estábamos en un gobierno militar y teníamos que aprovechar oportunidades. La conciencia no sólo era mía, sino que de un grupo de ministros que eran mis colegas de gabinete. Quiero señalar algo del contexto histórico en que me tocó a mí ejercer como ministro. Yo fui nombrado Subsecretario de*

Educación en el año 1976 y Ministro, a fines de 1979. Fue una época en que vivimos un proceso que llamamos, en este tiempo, de modernizaciones. En el año 1980, se aprueba la Constitución Política lo que significó todo un proceso de modernización política. Teníamos un proceso de modificación en el campo previsional, surgieron las AFP. Hubo un proceso de cambio en el sector salud ya que surgieron las ISAPRES y en el sector económico teníamos un proceso de estabilidad. Se llevó a cabo un conjunto de modernizaciones y una de ellas se produjo en el sector educación. De manera que sabíamos que, estando en un gobierno militar, teníamos que aprovechar un hecho, sin perjuicio de que hubiera oposiciones, dificultades y que tendría que haber manejo político. No podíamos dejar pasar la oportunidad.

Moderador

Hay algunos que piensan que durante su gobierno, los resultados de las negociaciones con los gremios fueron aspectos negativos de un período que, en su totalidad, fue bastante positivo. ¿Era posible hacer algo distinto, o este acuerdo fue el único que, políticamente, se podía hacer en ese momento?

Ricardo Lagos

La pregunta tiene que ver con un elemento central de las políticas educacionales que se inician en el 90. En donde, a mi juicio, el tema fundamental es el tema de asegurar calidad a todos los educandos en el país. Cuando usted pasa del problema de cobertura, satisfecho o más o menos satisfecho, al problema de calidad y de cómo garantiza una educación de calidad para todos, quiere decir que si desea resultados donde todos tengan igualdad de oportunidades porque todos tienen acceso a una educación de similar calidad, tiene que dar provisión diferenciada de recursos para obtener resultados similares. Tiene que dar más donde hay más carencias. Entonces, cuando usted toma las 900 escuelas¹ de las 9.000 que son las de peores resultados y le da un conjunto de insumos especiales, usted está discriminando en la asignación de recursos porque sin discriminación no hay igualdad de oportunidades. Este es un tema central que divide las políticas educacionales. A partir de eso, usted ordena los criterios con los cuales va a actuar, y luego viene el tema de los profesores.

¹ Alusión al Programa de las 900 escuelas, en el cual se seleccionó y apoyó económica y pedagógicamente a 900 escuelas que representaban el 10% de las escuelas con peores resultados del país.

El tema de los profesores es un tema no menor porque cuando usted descentraliza correctamente debe generar un espacio descentralizado de negociación. Eso es indispensable. Pero ¿a partir de qué? Cuando asumimos había profesores, en una escuela privada de Osorno, por ejemplo, que tenían el salario mínimo que ganan los obreros. Entonces, nos preguntábamos: ¿estamos en condiciones de definir un cuerpo docente que, a lo menos, garantice un mínimo? Esto era muy original porque todo el debate fue sobre cuál iba a ser el piso mínimo, y, dadas las realidades de este país, terminó siendo una discusión sobre el techo máximo. Entonces, se descentralizaron las negociaciones con el gremio. Cuando Usted habla de un sueldo mínimo, debe saber qué porcentaje de los trabajadores lo tiene y qué es lo que ocurre con toda la negociación fuera de aquello. Algo muy importante es que el estatuto docente que el gobierno envió era un estatuto flexible. Usted podía contratar y despedir profesores y, por cierto, directores de escuela. Y el estatuto que salió del parlamento fue inflexible y los parlamentarios dijeron que había que mantener la propiedad del cargo, la inamovilidad. Y es muy distinto un estatuto con flexibilidad que uno sin flexibilidad. Pero debemos conocer cuál era el ambiente político en que esto se daba. Todos los directores habían sido designados por el régimen anterior y la mayoría parlamentaria sostuvo que había que proteger a esos directores así designados. Entonces, yo creo que el tema del estatuto docente ha sido un tema absolutamente caricaturizado porque lo que buscamos fue garantizar un mínimo. Que las 36 horas de matemáticas en Chiloé tuvieran una remuneración mínima, similar a las 36 horas de matemáticas en una comuna más acomodada.

En consecuencia, esta descentralización iba acompañada de una flexibilización que se refería a las posibilidades de contratación de profesores y, por lo tanto, las alternativas políticas de la descentralización estaban dadas en el propio proyecto de estatuto que consignaba la flexibilidad en la contratación, que es el otro elemento fundamental, y respecto al cual hubo modificaciones en el parlamento. Pero en donde me parece que el estatuto jugaba un rol importante era en el tema de obtener equidad en el sistema educacional y, por lo tanto, no se podía obtener equidad en el sistema educacional

si no se establecía un mínimo. Si usted quiere tener equidad y va a descentralizar tiene que tener elementos de mediación y elementos de coherencia nacional. Si no, Usted va a mantener los diferenciales de manera permanente.

Moderador

Hubo un momento en su gobierno en que se detectaron dificultades resultantes de no poder transferir profesores entre escuelas, y creo que tampoco entre los municipios. Esto ha creado un problema bastante difícil para el sistema educativo, y una limitación importante para implementar el modelo educativo que había sido pensado. Pero no es difícil imaginar que, usted se enfrentaba con una situación políticamente conflictiva y complicada. ¿Usted nos podría comentar sobre las confrontaciones que hubo? ¿Por qué no fue posible mantener la propuesta de transferir profesores.

Jorge Arrate

Como ha dicho el Ministro Lagos, el sistema se regía por una serie de normas legales que establecían lo que en el lenguaje del debate laboral podrían denominarse como rigideces, versus las flexibilidades en la utilización de los recursos humanos. Había varias rigideces, una era, por ejemplo, la inamovilidad de los directores de las escuelas, otra que se produjo en la práctica fue la interpretación que se dio al concepto de menoscabo² que existía en el estatuto docente. A mí me tocó, por ejemplo, conocer un caso casi caricaturesco de un docente que no quería ser trasladado de un establecimiento educacional de un municipio al que estaba en frente, utilizando, para protegerse, el mecanismo denominado menoscabo. Esto no pudo resolverse fundamentalmente porque la fuerza corporativa de los profesores tenía una fuerte tendencia a defender la estabilidad de sus empleos y, en consecuencia, se daban casos en que había quienes exageraban este planteamiento creo que es importante, aparte de explicar por qué ocurrió, el ponerlo en un marco.

El Ministro Lagos se refería al tema de la negociación con los profesores y al proceso de descentralización en el que, sin embargo, siguió subsistiendo una forma de negociación centralizada o de entendimiento centralizado. En el período del gobierno militar, se produjo el proceso de des-

² El estatuto docente defiende a los profesores de cualquier "menoscabo", o acción que los perjudique en el desempeño de su trabajo y en su carrera profesional.

centralización, incluido el laboral, estableciendo la negociación descentralizada por empresa. Y el profesorado tuvo la fuerza suficiente como para mantener una organización nacional. Fue uno de los pocos, si no el único gremio o agrupamiento de trabajadores que logró mantener una organización nacional. Ahora, como Ministro de Trabajo y no como Ministro de Educación, creo que es positivo que en Chile tengamos un sistema de negociación descentralizado fundamentalmente situado a nivel de la empresa. La función docente no es fácilmente ni automáticamente equiparable a la de otros trabajadores. Creo que es distinto ser un trabajador metalúrgico o ser un trabajador agricultor que recoge frutas a ser un docente porque en la función docente, por definición, hay una relación distinta entre profesores y establecimiento, entre profesor y estudiantes, entre profesor y colegas. Existe lo que se llama una comunidad educacional. No digo que en otras actividades laborales no las haya, pero en la educación la comunidad educativa es un elemento fundamental del sistema educacional.

En consecuencia, mi opinión es que se ha exagerado la crítica hacia el Estatuto Docente. Es evidente que toda ley tiene imperfecciones y requiere ser corregida, pero es evidente que el Estatuto Docente significa un reconocimiento a la singularidad de la función laboral del docente, la que es única porque está definida por una relación humana con educandos, colegas, directivos, incluso con un entorno físico o con una realidad geográfica. En consecuencia, creo que el profesor requiere de más estabilidad en su empleo que el que requieren otros trabajadores. Me parece que sería un error aplicar al profesorado las mismas normas de flexibilidad laboral que se aplican en otras áreas de la economía, sería una simple aplicación automática de criterio libremercadista al sistema educacional y eso me parece equivocado.

Moderador

Usted dedicó mucha atención a los cambios curriculares que tienen un costo político muy elevado, requieren mucho tiempo y mucha energía. ¿Usted cree que el cambio de currículum efectivamente provocó modificaciones al interior de la sala de clases? ¿Qué consecuencias resultaron de tanto esfuerzo por cambiar el currículum durante su gestión?

Sergio Molina

Si uno mira lo que ha ocurrido en el proceso educacional en Chile en el tiempo en que hemos sido ministros, uno se da

cuenta de que es un proceso que tiene ciertos hitos, que va caminando en una dirección. Y no es posible, a mi juicio, pensar en una reforma educacional completa inmediatamente. Por ejemplo, en un período histórico, se produce la descentralización, con una cantidad de inconvenientes iniciales, pero se produce. A continuación, se ve que la estructura tradicional del Ministerio de Educación no es competente para pensar una reforma en ese momento y le corresponde a Ricardo Lagos llevar un grupo de profesionales que, mezclados con la experiencia propia del Ministerio, dan la posibilidad de pensar en un proceso de consenso nacional respecto a la educación chilena.

Yo llego y me corresponde llevar a cabo una suerte de síntesis con dos agregados. Uno, es el tema curricular al cual usted hace referencia, y otro, el tema de la extensión de la jornada escolar. Corresponde ahí la extensión de la jornada porque ya habían transcurrido tantas cosas, se habían incorporado tantos elementos al proceso educativo que, simplemente, no cabían en la carretera por la cual tenían que transitar. Ésta se hizo estrecha y al hacerse estrecha se hizo indispensable la extensión de la jornada. Hago este recuento porque si uno mira el proceso, todo va teniendo explicación en su tiempo.

Me tocó hacer la revisión de lo hecho en educación básica y formular los pasos a seguir en educación media. Otro tiempo histórico que viene, es el cambio de los métodos pedagógicos al interior de la sala de clases, cosa que no puede ocurrir antes de los otros y, en consecuencia, ahora es el momento para hacerlo. Pero ésta no se habría podido dar sin todo este trayecto, sin este camino. Cambian los métodos pedagógicos, la ciencia y los conocimientos avanzan y la educación tiene que adecuarse a ello.

Moderador

Para que pudiera ser aprobada la ley de descentralización, fueron necesarias negociaciones con el Ministerio del Interior. En la mayoría de los países, negociaciones entre ministerios diferentes son difíciles y llevan tiempo. ¿Puede usted comentar algo sobre este momento?

Alfredo Prieto

No fue difícil porque el Ministerio del Interior estaba encargado de llevar adelante una descentralización de gestión. Quiero recordar que hasta antes de la Constitución de 1980 el esquema de administración municipal existente en nues-

tro país era diferente al que se estableció en la Constitución de 1980 en que se le dieron mucho más atribuciones a los alcaldes. Por lo tanto, no sólo se daban los cambios en educación, sino que había una política más generalizada de otorgar más atribuciones, más poder, más nivel de decisión al sector cerca de la comunidad. No fue con el Ministerio del Interior que existieron las dificultades más importantes en la descentralización. Tampoco lo fue, y éste es un punto que quiero destacar, con el Ministerio de Hacienda porque cualquier reforma en esta materia requiere de recursos, un programa de financiamiento. El grupo económico de entonces, formado por el Ministro de Hacienda, especialmente por el Director de la Oficina de Planificación Nacional y el Director de Presupuesto, era un convencido del esquema de descentralización y planteaba la necesidad de superar el esquema centralizado en que estábamos.

Quiero recordar que en el año 1977, se dictó un estatuto que se llamó la Carrera Docente que fue un sistema de encaminamiento centralizado de todos los profesores. Al poco tiempo, consideramos que ese sistema era un error que nos llevaría a un aumento de costos, a una enorme burocracia y lo que queríamos era impulsar un camino por el cual llevar los niveles de decisión más cerca de la comunidad. Quizás, más que con el Ministerio del Interior, por la propia estructura del gobierno militar, fue más necesario el convencimiento de otras autoridades, como los comités asesores del gobierno, por poseer éstos una formación más centralizada producto del sistema militar. Ese fue un trabajo más complejo de convencimiento y de negociación. Pero el equipo que llevó esto estaba bastante consolidado.

Moderador

Usted dijo en su entrevista: “hay que comprar tiempo”. Al mismo tiempo, por razones políticas, un ministro debe tener un “delivery” inmediato y mientras se compra ese tiempo se puede pensar y se puede desarrollar la política de largo plazo. ¿Podría, Usted, comentar algo más sobre este punto que parece tan interesante? ¿Como usted logró compatibilizar el largo y el corto plazo?

Ricardo Lagos

Tal vez lo podríamos colocar en un contexto un poco más amplio, que tiene que ver con el comentario que hizo el Ministro Prieto. Cuando usted plantea el tema de la descentralización que nos parecía indispensable, un elemento so-

bre el cual debatimos mucho fue cuál era la unidad que se iba a descentralizar porque parece natural decir que puede ser el municipio, pero cuando uno observa la estructura chilena de 300 y tantos municipios se da cuenta de las tremendas diferencias entre ellos. Usted toma aquí en la Región Metropolitana al municipio de lo que hoy es la Comuna de San Miguel, y tiene un sector, más bien, con gente de edad mayor. En cambio, usted toma el municipio de lo que es la Comuna de La Florida y se encuentra con una gran cantidad de gente joven. Obviamente, que nos sobran profesores y escuelas en San Miguel y nos faltan establecimientos educativos en La Florida. Entonces, operar a nivel de municipios, ¿es lo lógico?

En otras palabras, lo que nos planteamos en más de una ocasión fue si el municipio es el ente adecuado o tal vez puede haber una corporación de un conjunto de municipios que tengan que ver más bien con un espacio mayor, como una provincia en donde usted mantiene el principio de la descentralización que es esencial. Lo segundo, tiene que ver con que si usted descentraliza tiene que tener un elemento de medición, en ese sentido creo que el SIMCE es una herramienta fundamental. Si usted descentraliza sin medición, puede mantener diferenciales de calidad educativa sin darse cuenta dónde. Es decir, la contrapartida de la descentralización es la medición. Todo esto, obviamente, son políticas de muy largo plazo. El tema, entonces, de comprar tiempo parecía importante. Lo que quiero decir es que usted tiene un conjunto de medidas que van a ser de largo plazo y eso es lo normal en cualquier reforma educativa, pero también hay un conjunto de elementos que tienen que ver con diferenciales que se aprecian cotidianamente. Entonces, cuando usted dice vamos a aumentar los almuerzos escolares todos los que la requieren y pasa de 450.000 raciones a 1.000.000, ése es un tema en donde el “delivery” es relativamente rápido. O decir por qué no intentamos dar un modesto paquete de útiles escolares a los muchachos (que costaba menos de un dólar por alumno), y que implicaba tener una escuadra, un sacapunta y lápices de colores. No recuerdo ninguna otra medida que haya tomado, salvo el tema de las niñas embarazadas en enseñanza media, que haya producido mayor efecto en términos de cartas que recibí de profesores que me

dijeron que en su escuela jamás sus niños habían trabajado con lápices de colores. Asunto del que, reconozco, no tenía ninguna idea.

Moderador

Usted dijo que el Ministerio de Educación es una estructura muy formal y centralizada. Esta es una afirmación que se aplica, quizás, a todos los ministerios latinoamericanos. ¿Es posible hacerlos más flexibles y livianos o esto es una misión imposible? ¿Usted intentó cambiar la burocracia y el funcionamiento del Ministerio o creyó que no valía la pena porque era demasiado complicado?

Jorge Arrate

El Ministerio de Educación es parte de la administración pública como en todos los países y, no obstante, están atravesando un proceso de modernización y de reajuste, se ha caracterizado por tener una rigidez muy grande en sus bases de funcionamiento. Fundamentalmente, señalaría a lo menos dos. Una es la práctica de la inamovilidad o propiedad del cargo que tiene el funcionario, que es un funcionario, de planta en la administración pública y, otra, es la tendencia a una suerte de uniformidad que se refleja en las remuneraciones. Eso está cambiando, estamos buscando fórmulas para dar más flexibilidad a los recursos humanos de la administración pública sin hacer perder derechos básicos a los trabajadores públicos que, naturalmente, requieren de un estatuto y un tratamiento distinto a los del sector privado.

Los trabajadores de la administración pública no son lo mismo que los del sector privado. Y hemos introducido, con acuerdo de los gremios de trabajadores, incentivos al desempeño por primera vez en la historia de la administración pública chilena en las áreas de salud y, a partir de este año, en el conjunto de la administración pública centralizada. Este proyecto incluye al Ministerio de Educación. En el Ministerio del Trabajo, donde estoy ahora, la planta de funcionarios autorizada del presupuesto nacional es de 130. En el Ministerio de Educación, recuerdo, y creo que no ha cambiado mucho, era de 3.307. El Ministerio de Trabajo es más grande en términos de recursos, que el de Educación porque por ahí pasan todos los recursos públicos para pagar las pensiones. Pero tiene el servicio público más grande de Chile que es el Instituto de Normalización Previsional que administra el antiguo sistema previsional. El Ministerio de Trabajo es mucho más descentralizado, con servicios autónomos.

Estos servicios como la Dirección del Trabajo, corazón del Ministerio, es un servicio autónomo. En el Ministerio de Educación, aparte de JUNAEB, JUNJI, CONICYT, el Consejo Superior de Educación, el Consejo de Rectores, que no es propiamente un servicio, está todo centralizado, lo que no quiere decir que está concentrado, está descentralizado porque existen los SEREMI que son grandes instituciones. Un SEREMI tiene infraestructura, edificio, vehículos, personal, lo que no se compara, por ejemplo, con lo que es un Secretario Regional Ministerial del Ministerio de Trabajo donde hay una secretaria y una camioneta. En el Ministerio de Educación, al ministro le llegan desde los grandes temas del financiamiento de la educación superior, hasta el caso de una señora que arma un escándalo en la puerta del Ministerio porque a su hijo le han tirado las orejas en la escuela. Es una estructura que no es capaz de filtrar, no es capaz de delegar funciones en niveles precisos de responsabilidad. En ese sentido, es una estructura muy pesada que habría que buscar formas de desconcentrar, para ejecutar mejor sus funciones. Para mí fue una misión imposible.

Moderador

Usted llama atención en su entrevista sobre la poca participación de los padres y lo necesario que es tal participación. De hecho, la experiencia de otros países del hemisferio confirman la importancia crítica de la participación de los padres. ¿Por qué cree usted que los padres chilenos participan tan poco en la educación de sus hijos y qué se puede hacer para aumentar esta participación? ¿Si fuera posible volver al pasado, usted intentaría dedicar más esfuerzos en esta dirección?

Sergio Molina

Yo podría haber hecho más esfuerzos en muchas direcciones, en esa y varias más. La participación de los apoderados ha ido evolucionando junto con la conciencia nacional respecto de la importancia de la educación. Este ha sido un factor que ha estado actuando positivamente en la participación de los padres y madres de familia, aunque las madres participan más. Si uno mira este tema desde las estructuras sociales del sistema educacional, se encuentra con que en los colegios pagados, donde van niños de los sectores de más altos ingresos, la participación es bastante mayor y ha sido creciente, pero siempre es mayor la de las mujeres que la de los hombres. Estos alegan normalmente, con o sin razón, que no tienen tiempo para eso. No quieren ir a las reuniones porque dicen que lo único que

hacen es pedirles plata para distintas cosas. En otros niveles sociales, dicen que no van porque creen que no tienen nada que aportar y que no sabrían cómo participar porque no les preguntan qué es lo que pueden aportar.

Otro problema, es que a los profesores no les gusta mucho esto de la participación. En general, hubo muchos casos que a mí me tocó conocer por quejas de consejos de padres y apoderados de que los profesores, no les daban cabida para participar. Otro factor importante, y en otro nivel, es que hay familias que creen que el tema de la educación no les corresponde mayormente. Cumplen su deber dejando al niño en la puerta de la escuela y esperan que los profesores se hagan cargo de la educación de sus hijos. Aunque reconozco que hay una conciencia que poco a poco ha ido cambiando sobre esta responsabilidad tan importante que tiene la familia en el proceso educativo. Cuando hay más participación se producen elementos de equilibrio que son muy importantes dentro de la comunidad escolar porque de no ser así sólo se tiene una visión, la de los profesores. En cambio, cuando hay visión de los padres se producen matices. En una asamblea de profesores, el tema principal es el de las remuneraciones. Si hay padres y apoderados participando en esa asamblea, se matiza la discusión y se habla sobre las tareas y los resultados del SIMCE.

Como conclusión, entonces, me parece que la participación de los padres y apoderados está aumentando gradualmente debido a la importancia creciente en la conciencia pública de la educación y, por lo tanto, también en la de la familia. Hoy existen más instancias en las cuales los padres y apoderados están siendo llamados como, por ejemplo, en los Planes Anuales de Educación Municipal (PADEM) donde se pide que la comunidad escolar participe.

La misma pregunta para los cuatro ministros

Moderador

En Chile, el gobierno de la Concertación reemplaza al Gobierno Militar. Nadie niega que este cambio haya sido un gran progreso. Sin embargo, algunos critican a la Concertación por que a nivel de Ministerio de Educación, ha reducido la capacidad crítica del sistema. He hablado con educadores que creen que esta “concertación” ha tenido el costo de falta de espíritu crítico y aceptación pasiva de todo lo que hace el Ministerio. Para algunos, Chile se ha convertido en un sistema en donde se acepta muy fácilmente la idea de que está todo bien. “Tout va pour le mieux, dans le meilleur des mondes”. ¿Les parece procedente esta afirmación?

Jorge Arrate

Creo que ése es un defecto de todos los gobiernos. Los gobiernos siempre tienen una suerte de prurito por decir que lo están haciendo todo bien. Me parece que es bien complicado porque la tendencia en la función pública de alto nivel es, a veces, a perder una capacidad autocrítica y a recibir la crítica como una agresión. Creo que ésa es una característica general de los gobiernos, probablemente, en todos los países, por razones de juegos políticos. No tengo la percepción de que el Ministerio de Educación, en lo que yo conocí, haya sido una institución donde esto fuera más exagerado que en el resto. Creo que los propios programas que el Ministerio de Educación implementaba en aquel período requerían de una fuerte crítica del sistema que existía, es decir, es imposible pensar en la puesta en práctica de un programa MECE sin que, por lo menos implícitamente, eso no conllevara una crítica respecto de cómo las cosas se estaban haciendo anteriormente. Creo que el programa en sí mismo, como todos los programas que introducen reformas importantes, tiene un contenido crítico.

Los gobiernos no tienen por qué no ser críticos, y tienen que hacerse cargo de lo que ellos mismos pueden hacer. Pero hay muchas cosas que están más allá de los gobiernos que tienen que ver con la sociedad, con la cultura, con el mundo y uno no tiene que renunciar a la capacidad de criticar esas cosas por estar en el gobierno. En ese punto, por lo menos, traté de que en el Ministerio de Educación hubiera una fuerte capacidad crítica frente al sistema educacional, y me refiero a los aspectos fundamentalmente culturales como

el tema de las adolescentes embarazadas que señalaba Ricardo Lagos, y el tema de los muchachos expulsados de los establecimientos educacionales porque iban con el pelo largo o porque utilizaban un aro.

Sergio Molina

Una cosa es la autocrítica y otra, es la crítica desde el exterior. Creo que en el Ministerio existen, por lo menos también en mi período lo hubo, controversias y críticas internas. Pero se dan poco a conocer porque la carga de la crítica del exterior es muy fuerte. Lo que uno más oye en materia de educación son críticas, es decir, si ahora el Ministerio de Educación además sale con autocrítica ya no queda nada, por lo tanto, es una manera de defenderse. Lo único que uno recibe desde fuera como Ministro de Educación, o el 90% para no ser tan exagerado, son críticas. Porque hay críticas de distintos lados por diversas razones y de diferentes puntos de vista. Eso hace que al interior del Ministerio se trate de evitar un poco que la autocrítica salga al exterior, para no ser demoledor con todo lo que se está haciendo y para defenderse de las críticas que vienen de diversos lados. Por eso yo creo que se percibe menos de lo que realmente existe.

Alfredo Prieto

Yo quisiera señalar que en el Ministerio de Educación ocurre que el problema de remuneración del profesorado es de tal envergadura e importancia que los cambios que se pueden introducir, a veces empiezan a quedar opacados ante un problema que pasa a ser el primero de opinión pública: la remuneración de los profesores. Entonces, ha ocurrido con los ministros que, en algún momento, las obras, los trabajos, las experiencias, las cosas interesantes empiezan a quedar en segundo plano porque a la opinión pública y a los medios de prensa, el tema que más les interesa siempre es el del pago de los profesores. Hay mucha diferencia entre la importancia que la opinión pública o los medios le asignan al tema. Eso creo que afecta a la impresión que se da respecto de lo que está ocurriendo al interior del sistema educacional.

Ricardo Lagos

Hay un elemento que yo agregaría. En los años 70 y 80, el éxito del Ministerio de Educación estaba determinado por un guarismo muy fácil de medir: qué porcentaje de la población escolar está en la escuela. Cuando usted tiene cobertu-

ras satisfechas, medianamente satisfechas, entonces empieza a surgir la otra cara que son los diferenciales de calidad entre los establecimientos. Y viene el problema de cómo medir el éxito o fracaso de las políticas educativas, lo que es mucho más complejo. Ya no basta con decir tengo tantos más niños en la escuela en Enseñanza Básica o Media. Cuando uno observa la Presidencia de Frei Montalva en la década del 60, ve el salto espectacular en cobertura que tiene la enseñanza media. Después descubre que la cobertura no garantiza la movilidad social, es otra cosa. Ahí creo que hay un elemento que hace más compleja la capacidad crítica del Ministerio. Implícitamente en las medidas que se han estado adoptando, hay una crítica fuerte al sistema. Creo que aquí hay una capacidad crítica de las deficiencias de lo que se ha estado haciendo, pero claro, efectivamente, son otros los temas que están en la visibilidad pública y esos tienen que ver con la situación salarial del profesorado. Y también con los temas de tipo cultural a que hacía referencia el Ministro Arrate, los que son de una creciente complejidad en la sociedad. Pero que están ahí, latentes. Ahora usted se atreve o no se atreve a abordarlos, en la medida que quiera comprar o no comprar un conflicto.

Por ejemplo, el tema de las adolescentes embarazadas. Recuerdo que fui primero a hablar con Monseñor Oviedo porque me daba cuenta de lo que se me venía encima. Uno entra en la duda de tocar o no el tema. Había una situación crítica y si usted tocaba el tema es porque pensaba que había algo que mejorar en el Ministerio. Pero ahí tiene que entrar a medir la viabilidad política, en otras palabras, cuántas veces los ministerios tienen una visión crítica, pero no lo hacen porque las condiciones políticas hacen muy difícil tocar el tema. Si ya tiene un frente en contra que ya está bastante cohesionado para qué agregar uno más.

Moderador *Si cada uno de ustedes pudieran volver al pasado para cambiar algo de su gestión y hacer distinta la historia, ¿qué es lo que harían?*

Sergio Molina En mi caso, hubo dos deficiencias. Estimo que socialicé poco al interior del gobierno, lo que se estaba haciendo en el Ministerio de Educación, es decir, cometí el error de trabajar demasiado solo. Lo esencial era conseguir los re-

cursos del Ministerio de Hacienda pero del resto me preocupé poco y fue un error. Lo otro es que debería haber hablado más con los profesores que con el Colegio de Profesores. Esto no significa que no destiné tiempo, pero hubiera sido necesario más tiempo. Faltó más conversación con los profesores directamente en asambleas ya que siempre hubo más diálogo con la directiva de los profesores. Cada vez que lo hice fue una cosa importante y buena, pero debería haberlo hecho más.

Otro asunto es que creo que no fui lo suficientemente abierto, explícito o dedicado al tema de los medios de comunicación y dediqué mucho tiempo al interior del Ministerio. No les dediqué mucho tiempo y ellos son esenciales en este proceso.

Jorge Arrate

Creo que no fui lo suficientemente terco para exigir, cuando se envió la modificación al sistema de financiamiento compartido, que, al mismo tiempo, se introdujeran todas las propuestas que yo estaba haciendo. Confiando en que se harían posteriormente y, efectivamente, se hicieron, pero cuatro años después. Esto se prestó para abusos en especial en la educación particular subvencionada. El tema era complejo, muy polémico, pero era obvio que uno quería romper con la idea de subsidio igual para un 90% de los hogares. El sistema educacional chileno, a través de la subvención, subsidia igual a la familia que está en el decil más alto de la distribución del ingreso que a uno que está en el más bajo. No parece justo, que alguien que está en una condición económica muy favorable reciba un subsidio y el que está en una situación de extrema pobreza reciba lo mismo. En consecuencia, se trataba de ver si había familias que estaban en condiciones de pagar una cuota mínima a la escuela. Pero hubo una descoordinación en las normas y, en definitiva, por lo que he sabido la aplicación que se hizo del sistema provocó algunos efectos que, claramente, no fueron los deseados.

Alfredo Prieto

Tuve la posibilidad de haber sido Subsecretario de Educación antes que Ministro durante tres años y medio, y debo señalar que, de alguna manera, lo que hice como Ministro fue completamente distinto de lo que hice como subsecre-

tario. Mi experiencia como subsecretario me ayudó mucho para cambiar el rumbo de lo que estaba llevando en el Ministerio. Entre los temas en relación a los cuales me arripiendo de ciertos manejos, que fueron muy claves y cruciales, está el tema de la descentralización. Cuando se llevó a cabo el proceso de traspaso de los establecimientos del ministerio a los municipios se hacía necesario y evidente que se tenía que contar con algún grado de respaldo de los profesores. Reconozco que tuve la suerte de contar con recursos financieros, de manera que los traspasos significaron siempre un mejoramiento importante de la remuneración de los profesores y pago de desahucio. Simultáneamente, contaba para eso con un aumento muy significativo de la subvención escolar, base del sistema de financiamiento municipal y de los colegios particulares subvencionados. Pero lógicamente no tenía la perspectiva de lo que ocurrió dos años después. En el período 82-83, comienza la crisis económica internacional y esta afectó en forma realmente brutal al sistema educativo. A mediados del año 1980, cuando comencé el proceso de traspaso a los municipios, tenía un plan para terminarlo en agosto del 82, pero en abril del 82 dejé de ser ministro y me quedaba un 15% de establecimientos por traspasar. Me arrepentí hasta el final de no haberlo acelerado, porque ese 15% quedó dentro del sistema educacional tradicional por cinco años generando un tremendo conflicto entre un grupo de profesores que quedó en el Ministerio de Educación y un grupo, el 85%, que quedó en el sistema municipal con diferencias de remuneraciones y una serie de problemas. La crisis económica significó congelar el sistema de aumento de subvenciones, lo que implicó, mes a mes, una pérdida de los recursos al sistema educacional. Quienes sufrieron, en primer lugar, las consecuencias fueron los propios municipios que empezaron a tener que destinar recursos de sus propias operaciones a ayudar al sistema educacional, lo que no estaba previsto. No era así como se había pensado el sistema. Al revés, el sistema se estableció con una subvención de reajuste mensual que estaba, cuando dictamos la ley de subvenciones, en unidades tributarias, es decir, se reajustaba mes a mes. Confiado de eso y con la seguridad de que el país estaba creciendo, tomamos una decisión que fue muy perjudicial más tarde.

Ricardo Lagos Este último punto que ha señalado el Ministro Prieto es muy importante porque cuando uno estudiaba los déficits municipales, algunos años después, éstos tenían muchas explicaciones. Y una de ellas era el momento en el cual se había producido el traspaso del ministerio al municipio. El 15% que tuvo el traspaso posterior, en general, recibió más recursos del Ministerio que los 85% primeros, porque se produjo la crisis del 82-83 y la caída de la subvención educacional. Creo que ése ha sido un tema poco estudiado, en relación a la implicancia que ha tenido este sistema. El otro tema no menor, tiene que ver con la diferencial de los traspasos, en tanto los que se utilizaron para entregar establecimientos vinculados a actividades técnico-profesionales a entidades productivas tuvieron subvenciones mucho mayores. Me parece que éste es un segundo tema que explica las diferenciales posteriores en rendimiento.

Moderador *Puedo imaginar un ministro latinoamericano leyendo en estas entrevistas lo que dicen ustedes sobre los gremios. Lo puedo imaginar comentando con sus técnicos: qué gremios racionales estos chilenos, que creativos, fáciles e interesados en los problemas de la educación. ¿Esta es la impresión que ustedes intentaron transmitir? ¿Los gremios chilenos son tan tranquilos y sus directivos tan buenos muchachos?*

Jorge Arrate Creo que no son ni tan tranquilos ni tan buenos. Lo que ocurre es que no conozco ningún ministro de educación que no encuentre que los profesores ganan poco. Existe, entonces, un problema de mala conciencia de los ministros de educación para tratar el tema y probablemente eso se refleja en la manera cómo nosotros nos referimos a los profesores.

Sergio Molina Mi experiencia fue buena en el sentido de que durante los dos años no hubo ninguna huelga de profesores. Pero eso no quiere decir que no hubiera habido una contradicción bastante frecuente. Creo que éste es un tema clave del posible éxito de la reforma. El Colegio de Profesores nunca fue líder del proceso de reforma, es decir, no lo tomó como propio y eso es un defecto muy grande. Muchos profesores, en cambio, sí se sienten incorporados en el proceso y participan activamente de él. Dos cosas hacen de este tema un tema crucial. Primero es que sus niveles de remuneración son muy bajos.

En realidad, deberían tener como base, a lo menos, un mínimo comparable con otros profesionales de la administración pública. No hay ninguna razón, si pensamos que la educación es lo más importante, para que los profesionales de ésta ganen menos que otros profesionales. Uno no tiene un argumento real para defender esa hipótesis o esa situación. Segundo, creo que no puede haber una centralización de las remuneraciones más allá de los niveles mínimos garantizados y que todo el resto debería hacerse en función del desempeño. Por lo tanto, creo que esas dos cosas son requisitos para atenuar los problemas latentes y permanentes que se tienen con los profesores. Un mínimo garantizado y una discusión sobre desempeño, horas, tipos de disciplinas que se entregan, etc.. Con las diferenciaciones a nivel descentralizado se podría evitar parte de un área de conflictos muy serios.

Alfredo Prieto

Creo que, en general, en los profesores hay una natural resistencia al cambio. Recuerdo que en el año 1977, cuando se estableció lo que en esa época se llamó la Carrera Docente, hubo una gran oposición. Dos años después, cuando vino la municipalización de la educación, la bandera de los profesores en contra de ésta se basó en afirmar la Carrera Docente y apoyar su manutención. Con este ejemplo quiero señalar que siempre, en cada proyecto o programa, encontrábamos por parte del profesorado un deseo de continuar con lo conocido, más que en introducir modificaciones. Ya que siempre tenían temor a perder la estabilidad laboral que es una cosa que el profesorado constantemente ha defendido.

Ricardo Lagos

También creo que la conflictividad con el gremio tiene que ver con el contexto político en el cual se dan las distintas políticas. En ese sentido, creo que en nuestro caso gozamos de un veranito de San Juan más extendido por el hecho de transitar de un sistema a otro. El establecimiento de un gobierno elegido despierta un conjunto de expectativas, vale decir, haber sido el primer ministro del gobierno de la Concertación, permitía un verano más largo, lo que no quiere decir que no hayan habido dificultades con el gremio de los profesores. Lo otro que me parece que es crucial es el punto al que hicieron referencia el Ministro Molina y el Ministro Prieto, la capacidad de contactar directamente a los

profesores y de hablar con ellos, más allá de lo que son sus directivas.

Moderador

Se ha hablado mucho de descentralización hacia el municipio, y no sobre la descentralización hacia la escuela. Pienso que la descentralización hacia el municipio hace simplemente que se amplíe el número de burocracias que van a administrar la vida de la escuela. A mí me gustaría saber ¿qué se hizo para tener certeza de que los cambios estaban llegando hasta la escuela?

Sergio Molina

En el tema del financiamiento, cuando se planteó la reforma en su conjunto y, particularmente en lo que se refiere a la extensión escolar, están comprometidos recursos públicos para dotar de infraestructura y para pagar la subvención adicional que implica la extensión de la jornada. Este es un volumen de recursos bastante considerable, son más de 700 millones de dólares en los próximos cuatro años para infraestructura y, probablemente más de 300 millones de dólares anuales de costos recurrentes. Respecto al financiamiento externo, éste ha perdido sustancialmente su importancia en el financiamiento de la educación. A modo de anécdota, una de las cosas que retardaron la firma del convenio con el Banco Mundial el año 1996, para la Educación Media, fue que el Ministerio de Hacienda no aceptaba lo que el Banco Mundial ofrecía, es más, quería que fueran menos recursos los que vinieran del exterior. Tanto es así que en ese programa, en la Básica, el porcentaje del financiamiento del Banco Mundial fue más alto. En la Media, no llega a más del 15% del total del programa. De tal manera que no es el problema del financiamiento externo, hoy día un factor preocupante.

En cuanto al tema calidad y equidad, me parece que es un tema crucial. Creo que el sistema de subvención vigente va a tener que ser revisado desde el punto de vista de la asignación de una subvención pareja por asistencia media de alumno y se tendrá que considerar una discriminación positiva a las comunas y establecimientos vulnerables porque la subvención es insuficiente y los municipios tienen que poner recursos.

El tema de la descentralización al municipio y no a la escuela es una etapa que debe venir. Ha habido un proceso de descentralización central a municipios, pero luego un pro-

ceso de descentralización de municipio a escuela, aunque sea en algunas cosas. Hay una disposición legal en este momento que permitiría hacerlo. No muchas municipalidades ni escuelas o liceos lo han hecho, y es que hoy día la escuela no existe como persona jurídica, es decir, solamente la municipalidad existe. Cualquier trámite que haya que hacer para una escuela o un liceo municipal hay que hacerlo vía municipalidad y no directamente con una escuela o un liceo. Para evitar hacer un cambio legal tan complejo existe una disposición que se podría aprovechar y es que el alcalde tiene la atribución o la posibilidad de delegar sus funciones en los liceos o escuelas, parcial o totalmente. Pero esta disposición legal se ha usado poco. Lo que sí existe es una descentralización desde la municipalidad a la escuela. Por lo menos en lo que es la administración de recursos menores. Podría introducirse una flexibilidad significativa y una descentralización de la municipalidad a la escuela con la disposición vigente.

Alfredo Prieto

En relación a la descentralización hacia la escuela, cuando se procede a descentralizar el sistema educacional, esto forma parte de un eje, un cambio más profundo. Hubo un aumento de cobertura, todavía en esa época no teníamos una cobertura tan completa, y éste era un mecanismo de descentralización que permitía ampliar la cobertura hacia el máximo número de alumnos.

Un eje importante sobre el cual no hemos conversado mucho es aquel que se relaciona con la participación del sector privado en la educación. El sistema anterior de subvenciones pagaba las subvenciones a un establecimiento en una especie de contrato por año, se le pagaba según la matrícula por el año. Pero como teníamos la oportunidad de generar un incremento importante al sistema de subvenciones aprovechamos de cuantificar lo que podría significar el promedio de inasistencia de alumnos para que no tuviera relevancia el fijarlo por día de asistencia a clases con el objeto de motivar e incentivar especialmente a los sectores de marginalidad geográfica, y a otros sectores de marginalidad, la asistencia de los niños al colegio. Es decir, que hubiera una preocupación tanto de los municipios y de los organismos como de los propios sostenedores en que los alumnos concurran porque la expe-

riencia que teníamos, especialmente con algunos subvencionados, es que se matriculaba a los alumnos, pero no importaba si al día siguiente volvían o no a clases. Tuvimos, también, experiencia de algunos lugares de abultamiento de matrículas y podríamos haber llegado al absurdo de tener matriculados más alumnos que niños vivos de esa edad. De manera que esto fue hecho como mecanismo de incentivo a la presencia de alumnos en los establecimientos y de preocupación de los profesores y de la comunidad para que los alumnos concurrieran a clases.

Otro aspecto que quiero destacar en torno al tema de la descentralización es que esto también llegó a la Educación Superior, al sector público. Las Universidades de Chile y Técnica del Estado, en ese entonces, fueron también descentralizadas y se generaron las universidades estatales regionales sobre la base de la fusión de las sedes de la Universidad de Chile y Universidad Técnica del Estado. Simultáneamente, de acuerdo al rol del sector privado, se creó la legislación que permitía la creación de las Universidades Privadas y se abrieron otras alternativas como los Centros de Formación Técnica y los Institutos Profesionales. Lo que ocurrió fue que el propio Estado creó los Institutos Profesionales y la preocupación política en ese momento tendió a priorizar más los Institutos profesionales que las universidades por considerar la visión de que el país lo requería con mayor fuerza. En la práctica y a los pocos años, por razones de expresión de comunidad y otros factores, todos los Institutos Profesionales, a la larga, se transformaron en universidades, no porque hayan cambiado en el quehacer, sino que por razones de disposiciones legales, por presiones. En cambio, el sector privado comenzó a tener también un papel importante en la educación superior al crearse las Universidades Privadas, los Institutos Profesionales y los Centros de Formación Técnica en los que el Estado casi no ha participado. Este proceso de alternativas a la Educación Superior, fue una manera de darle salida a un crecimiento de la cobertura de la enseñanza media.

Frente al tema de la descentralización al nivel de la escuela me he referido a lo que fueron las circunstancias en los años 80-82. Esto no quiere decir que hoy día yo crea que ése es el sistema adecuado. Pienso que hoy es el momento de

efectuar otros pasos y otros avances. Pienso que hoy se debe llegar más a la escuela. Me interesa la experiencia de la actividad de los mismos profesores, a través del manejo de su propio establecimiento, y así como poder cambiar en el futuro el esquema de financiamiento. Tal vez podría pensarse en la asignación a la familia, para que la oferta no se otorgue a quien ofrece servicios, sino al que los demanda

2. El futuro de la educación en Chile: las propuestas de los sectores políticos

Patricia Matte

LA DERECHA POLITICA

Presidenta de la Sociedad de Instrucción Primaria y Consejera del Instituto Libertad y Desarrollo, tuvo una participación activa en las reformas que se llevaron a cabo en la década de los 80 en educación. Partidaria de dar un subsidio equivalente al sector particular y de la subvención por alumno atendido, representa a la derecha política.

No sé si voy a representar la sensibilidad de la derecha. Soy de derecha, sí, pero no estoy segura de que en educación haya coincidencia en lo que piensan los partidos de derecha. Creo que he tenido fuertes discrepancias con todos los sectores, tanto de Concertación como de Derecha, sobre este tema. Presentaré mi visión personal sobre lo que debería hacerse en educación, sobre la base de mi experiencia en los trabajos con sectores de extrema pobreza durante muchos años y, específicamente, durante los últimos diez.

Las exposiciones de los ministros fueron tremendamente interesantes porque como muy bien se dijo, cada uno quiso hacer su aporte en forma positiva sin ser negativo, pero con mucha franqueza ya que se reconocieron ciertos problemas. No hay duda, y tengo una visión bastante optimista de que en Chile ha habido un tremendo progreso en el tema de educación: se ha aumentado la cobertura y el promedio de escolaridad de nuestro país y, aunque los indicadores en general, no representan la riqueza de la realidad, sí es bastante positivo. Los indicadores internacionales, tanto el índice de desarrollo humano como el índice de capacidad nos muestran en lugares muy destacados dentro del contexto de los

*Tremendo
progreso
en educación*

Redistribución del ingreso

países latinoamericanos y de los países de desarrollo intermedio. No hay duda de eso.

Sin embargo existen ciertas señales, dos específicamente, que nos muestran que a pesar de que estamos satisfechos con los progresos y reformas estructurales que se han realizado, no hemos sido lo suficientemente efectivos. Las dos señales con que se debe partir mirando al futuro son: uno, **el tema del desempleo juvenil**, que nos preocupa tremendamente y muestra una gran rebeldía frente a la realidad del desempleo, más bajo que el histórico, que es con el que contamos a nivel promedio país; y dos, **la redistribución del ingreso**, que ha sido un tema de gran discusión en Chile. Es muy distinto preocuparse del desempleo y de la redistribución de ingresos en un país con crecimiento bajo o con crecimiento negativo, que en un país que durante diez años tuvo un crecimiento alto y sostenido. Para el momento que se vive hoy, hay que hacerse la pregunta con mucho más seriedad.

En países que no tienen crecimiento o que éste es bajo, el desempleo juvenil y la redistribución del ingreso, hay una explicación muy clara de por qué eso sucede. Pero en nuestro país han mostrado una extraordinaria rebeldía frente a la realidad de un crecimiento sostenido durante un período muy largo de tiempo.

Redistribución del gasto educativo

Existen algunas explicaciones en el ámbito teórico y algunos estudios sobre la realidad latinoamericana, específicamente uno muy reciente de Juan Luis Londoño publicado por el Banco Mundial, que entrega algunas luces. Este compara la realidad latinoamericana con la del sudeste asiático. Principalmente destaca algo que parece bastante obvio, pero que nosotros no hemos mirado con debida seriedad, y es que **nuestros países han hecho una sobreinversión en educación superior y una inversión relativamente mucho más baja**, con respecto al nivel de crecimiento que tenemos hoy día, **en educación básica y media**. Estaríamos teniendo, entonces, en la parte alta de la pirámide, personas muy bien preparadas que pueden competir con personas igualmente preparadas de Singapur o de países con nivel de desarrollo muy superior al nuestro. Pero el grueso de nuestra población, la población trabajadora, tiene un nivel de educación muy inferior a los requerimientos del Chile de hoy, del 8 ó 10% de crecimiento. Es decir, nuestros trabajadores ten-

drían cinco años menos de estudio de lo que requerimos hoy día para el nivel de crecimiento que tenemos en la actualidad. En promedio, en América Latina, el estudio de Juan Luis Londoño muestra que tenemos dos años de retraso con respecto a la realidad de crecimiento económico latinoamericano, pero como Chile ha sido el país con más eficiencia para crecer creemos que la realidad chilena es más seria todavía que la del resto de Latinoamérica. Desde este punto de vista, estaríamos encontrando una explicación a las grandes diferencias de ingreso entre aquellos que además de recibir una mayor educación en términos objetivos –más años en la universidad, más años de estudio, además, dentro del trabajo y en el contacto con el mundo internacional con este mercado abierto– se están capacitando en forma permanente y perfeccionándose en el mundo de la empresa o en el lugar de trabajo donde ellos se encuentran. Lo importante de la educación es que entregue una base sólida para que la persona pueda, en su contacto con el mundo, en su trabajo, seguir educándose en forma permanente.

Teniendo presente esta realidad, ¿cuál es la tarea de mayor trascendencia, a realizar hacia adelante? **Es necesaria una nueva etapa en el proceso de descentralización.** Esta nueva etapa tiene razones muy concretas: una de ellas es que la realidad chilena de hoy día, sobre todo en los sectores de pobreza, es tremendamente heterogénea.

Existe una gran heterogeneidad en los alumnos de las escuelas de las distintas comunas, y no sólo entre las comunas, sino que también dentro de ellas, entre los diferentes establecimientos educacionales. A esta heterogeneidad, se puede responder con una tremenda flexibilidad, tres veces mayor que la que pensamos cuando se hicieron las primeras transformaciones. En ese momento, había ciertos indicadores que nos mostraban que los sectores extremadamente pobres tenían esa condición porque arrastraban ciertas deficiencias nutricionales y educacionales importantes, es decir, incluían personas que no estaban en el sistema escolar. Es decir, los padres de los niños que estaban en la escuela por los años 70 eran personas que tenían, al igual que los niños, secuelas de desnutrición provenientes de la infancia, y secuelas de analfabetismo total por no haber estado en la escuela. Hoy día esa realidad es distinta.

Diferencias entre las escuelas

*Diferencias
entre los
alumnos*

En la actualidad, nos encontramos en las salas de clases con niños que tienen tremendas diferencias unos con otros. Tenemos niños en sectores pobres de familias que hemos llamado “pobres habilitados”, familias que tienen una cierta estabilidad de ingresos porque los jefes de hogar tienen un empleo estable y que están por todos los medios tratando de que el sistema educacional les provea las herramientas para que, posteriormente, sus hijos tengan una mayor expectativa, una mejor calidad de vida que la que tuvieron ellos a la edad de sus hijos. Tenemos, también en esa misma sala de clases, niños de hogares totalmente inexistentes o muy deteriorados debido a secuelas de drogas, alcoholismo, etc., y niños de hogares monoparentales. Las respuestas de cada uno de estos niños son totalmente distintas, es decir, **los requerimientos para mejorar la calidad de educación de cada grupo son diferentes**. Estas respuestas, por lo tanto, son difícilmente posibles de proveer desde el nivel central.

*Insumos
diferenciados*

Tengo un tremendo respeto por lo que se está haciendo con el MECE y, efectivamente, cada uno de sus subcomponentes son muy valiosos, pero creo que las soluciones de éste están mirando a los establecimientos como un todo homogéneo, en circunstancias que éstas **deben ser adaptadas a nivel de la realidad de cada establecimiento educacional** y, por qué no decirlo, aunque parezca difícil, a la realidad de cada niño. Los profesores saben que, efectivamente, en la sala de clases lo que ellos hacen es adaptar los contenidos educacionales a la realidad de cada niño. De repente se les critica por eso, ya que en el intento de sacar a todos los niños adelante se produce, por supuesto, un deterioro en la calidad de la educación que reciben los niños mejores.

Pero es una realidad. La gran tarea para adelante es la descentralización verdadera, es traspasarle, efectivamente a aquéllos que hacen esa tarea, que miran a los niños y los tratan de educar, la responsabilidad de ver cuál es la mejor forma de hacerlo.

*Herramientas
al profesorado*

Esto significa mucho porque **implica entregarles las herramientas al profesorado para que pueda hacerlo**. Significa hacer una tremenda inversión en preparar a los profesores, pero más que nada significa entregarle al docente la posibilidad de buscar soluciones adecuadas a los niños que están en los establecimientos educacionales. Hoy día ese pro-

Incorporación de los padres

fesor lo hace, pero no tiene un contexto que le permita estar permanentemente imaginando cómo hacerlo porque tiene demasiadas respuestas que le llegan empaquetadas. Desde el nivel central y que hace que la persona responda a esa forma de mirada de la educación entregando lo mínimo personal, esperando todo del Ministerio. Esta es una realidad que sucede también a nivel de colegios privados. Tengo la responsabilidad de 18 colegios privados con una matrícula de 22.000 alumnos y sé que hay que remecer cada cierto tiempo la conciencia del profesorado para que no esperen que todo les llegue del Ministerio de Educación y se busquen soluciones a la realidad peculiar de cada establecimiento y alumno.

Hay un segundo elemento importante que es la **incorporación de los padres de familia en la tarea de educar**. Me hago la pregunta ¿por qué los padres de familia no se incorporan?, ¿porqué los colegios particulares subvencionados tienen una mayor incorporación de los padres de familia que los colegios municipales? Tengo una respuesta personal formulada sobre la base de mi experiencia. Los padres de familia se incorporan en la medida en que estiman que es relevante su cooperación. Si no hay nada que ellos puedan cambiar en esa realidad, entonces, no se incorporan y tienen toda la razón. En cuanto a la calidad de la educación que se da en el establecimiento, tiene poco o nada de influencia en lo que se decide. En este tema de los padres, quiero introducir el tema del financiamiento compartido.

El financiamiento compartido ha sido un elemento vital para una incorporación mayor de los padres de familia al tema en cuestión. Nosotros tenemos 18 establecimientos de los cuales 12 están en financiamiento compartido, el resto son gratuitos. Nuestra experiencia muestra que los padres de familia se involucran más en aquellos establecimientos donde pagan, aunque sea poco, y exigen más al establecimiento y a sus hijos porque sienten que están pagando por un servicio que se les está dando y reclaman si es que sienten que no se les está entregando aquello que esperan.

Los padres de familia de los sectores bajos del país no son distintos a los padres de familias de sectores altos. Si se mira la realidad de los colegios de sectores de altos ingresos, muchas escuelas son propiedad de los mismos padres de familia. Tienen mucho que decir en lo que sucede dentro del

Rigidez de las escuelas municipales

establecimiento. En el caso contrario, aunque no sean propietarios, la mayoría son de instituciones religiosas, y los padres de familia han estudiado el proyecto educativo de ese establecimiento y han matriculado libremente a sus hijos en él porque eso es lo que quieren ellos. Esa realidad no se da a nivel municipal porque, y vuelvo a rescatar la realidad del municipio, en este momento la educación municipal no está en manos de nadie. Y quiero decirlo francamente. Los municipios tratan de hacer algo dentro de esta realidad, absolutamente rígida, moviéndose dentro de un escenario en donde los profesores no pueden ser contratados ni despedidos por ellos. Incluso más, los directores de establecimientos educacionales municipales cuando llegan en marzo, no saben con qué profesores van a contar, no están seguros, porque depende de muchas variables que ellos no controlan. Profesores que no pueden negociar remuneración porque toda esa negociación se lleva entre el Colegio de Profesores y el nivel central, Ministerio de Hacienda y de Educación, a puerta cerrada, donde uno no entiende, a veces, las cosas que se resuelven. Entonces, la realidad hoy día es que con ese escenario de organización es difícil que exista alguien que se sienta responsable de lo que está sucediendo en educación. La dirección del establecimiento no se siente responsable porque tiene muchos imponderables en el manejo del establecimiento, y el municipio tiene todas las restricciones que, aquí se han mencionado.

Evaluación de los profesores

Además se requiere, en el futuro, **la evaluación del desempeño del profesorado**. Me llamó la atención que el Ministro Arrate haya comparado a los profesores con obremos o trabajadores técnicos. Los profesores son profesionales y tienen que ser evaluados como cualquier otro profesional. Es verdad que la continuidad de un profesor, de la misma persona durante un período largo de tiempo, durante el año escolar, es muy importante para los niños. Es decir, no debería un día haber una cara y al día siguiente otra. Pero el buen proyecto educativo, el buen establecimiento educacional desea preservarla, si esa cara es buena, ojalá esté para toda la vida y de hecho muchos establecimientos, por voluntad propia pagan la antigüedad. El futuro de Chile debe tener una evaluación de desempeño del profesorado para que éste efectivamente pueda recibir una remuneración acorde con éste.

Evaluación de los resultados

Me parece que el desempeño del profesorado es mucho mejor de lo que en este momento se piensa.

Es verdad que hay excepciones, profesores que no están haciendo clases por el tema del “especial menoscabo” que mencionó el Ministro, pero el grueso del profesorado está haciendo un trabajo extremadamente positivo en el contexto organizacional en que está inserto.

Debe haber también, **una evaluación de la calidad de la educación**, que no solamente se mida a través del SIMCE porque aquéllos que están muy alto o muy bajo tienen poco que hacer. Los que están muy bajo porque no entienden cómo hacerlo para salir del hoyo en que están y porque no tienen los instrumentos para salir de él. Los que están muy alto, porque sienten una autocomplacencia que no es real ya que lo efectivo es que necesitamos mejorar aún más. Si asociamos los dos puntos anteriores, la evaluación del desempeño debería ser cada vez más estricta en este país y veríamos subir la calidad de la educación y no tratar de satisfacernos con cosas que sabemos que no están de acuerdo con la realidad del Chile de hoy.

Por último, en la nueva etapa que viene es importante que se tomen las medidas que contiene el Informe Brunner³. A mi juicio, son los pasos que se deben dar urgentemente hoy, y el Informe Brunner duerme en este momento. Es el sueño de los justos porque es un informe de consenso, pero yo haría la siguiente pregunta: ¿por qué duerme el Informe Brunner? Quiero terminar diciendo que éste duerme porque los intereses corporativos del Colegio de Profesores así quieren que suceda. Soy tremendamente optimista con respecto al futuro, porque los profesores, si les soltamos las alas, de acuerdo a mi experiencia personal, van a funcionar y si se les provee el apoyo para que funcionen, con mayor razón lo van a hacer.

³ Informe Brunner: Informe del Comité Técnico convocado en 1992 y que elaboró el diagnóstico que se presenta en el capítulo I.

Iván Núñez

LA IZQUIERDA SOCIALISTA

De larga trayectoria tanto política como profesional en el sector educativo, se desempeñó como Superintendente de Educación durante el gobierno de Salvador Allende. Es y ha sido asesor del ministro durante los gobiernos de la Concertación. Ha estado junto a todos los ministros que estuvieron presentes en el panel anterior a excepción del Ministro Alfredo Prieto. Representa la sensibilidad de la izquierda socialista dentro de la Concertación de partidos en el gobierno.

*Críticas
externas*

Dos aclaraciones previas. Hubiera querido entrar en el debate sobre lo que ha sido y lo que es nuestro proceso de transformación educacional y aportar algunas precisiones o indicaciones de realidad que sería bueno poner sobre la mesa. Por ejemplo, aclarar que los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos de la Educación Media están ya transformados en decretos que van a ser firmados por el Presidente de la República el próximo lunes. De manera que el aludido “bloqueo” del Colegio de Profesores **o una posible parálisis de la reforma** debida a los profesores, es algo que no tiene mayor sentido. Es parte de aquello que los ministros han señalado aquí como la constante función de crítica no siempre bien fundada que se desarrolla desde fuera hacia el interior del Ministerio de Educación.

*Rigidez
del Estatuto
Docente*

Otra precisión, que tal vez la haga el ex Ministro señor Molina, es respecto al fantasma del Estatuto Docente y a sus rigideces originales. En realidad, el Estatuto fue modificado el año 1995 por la ley 19.410. Parece que el país no se ha dado cuenta de eso y a menudo aparecen visiones críticas respecto a una regulación que ya está reformada. Hoy día es posible despedir profesores por razones de ajuste de dotación con determinadas garantías o condiciones que se acordaron en esa ley de 1995. La discusión sobre el Estatuto de 1991 tiene todavía menos sentido cuando el problema que empieza a presentarse no es el del exceso de profesores; es el de la **necesidad de más y más trabajo docente**. Todo parece afinarse en el problema de si se despiden o no se despiden docentes. Pero este dilema no tiene sentido en la perspectiva de la generalización de la jornada completa.

Se nos pide intervenir acerca del futuro de la educa-

ción y se espera que yo interprete o represente la sensibilidad de la Concertación frente a este tema. Pero la sensibilidad de la Concertación, en este momento, no está definida, está en construcción. Empieza a producirse en el país un debate sobre cómo puede continuarse más allá del año 2000. Ayer mismo en *El Mercurio* se publicó un interesante documento respecto de lo que ha sido la gestión de sus dos gobiernos. Existen muchas preguntas y hay un debate muy rico que se está iniciando con bastante altura. Me remito, por ejemplo, al libro "Chile en los 90", recién publicado y expresivo de que **en el mundo oficial**, porque es un libro patrocinado por la Presidencia de la República, **es posible que haya autocrítica**. La que surge de ese libro es fuerte y dura. En este momento, hay balances, muchas preguntas y debate respecto a lo que viene. No tengo la capacidad de decir: ésto es lo que quisiéramos hacer en los próximos años. A riesgo de que se me acuse de que quiero evitar el tema del futuro, voy a ponerme desde otro ángulo.

Mirada de largo plazo

Creo que en educación estamos obligados a desarrollar visiones de futuro más largas que las que pudieran urgirnos en este momento. Eso no es fácil, dadas las condiciones de incertidumbre, de fluidesces que contiene nuestro cambio de época. Pero la naturaleza de los procesos educativos nos obligan particularmente a tener que mirar a largo plazo. Basta considerar, por ejemplo, que lo que nosotros llamamos "los niños de la reforma", los que se iniciaron con los nuevos programas para 1o. Básico el año pasado, van a egresar de la educación media el año 2008. Quisiéramos que ojalá **todos egresaran de media ese año y que una porción importante de ellos egrese de la educación superior** el año 2011 ó 2015, para entrar a mercados de trabajos incógnitos, que hoy día no sabemos como serán. Ese futuro más largo de la educación chilena es el que quiero rápidamente explorar a través de una visión optimista. Soy de los que más bien miran la mitad del vaso que está llena antes de mirar, como lo hacen muchos, sólo la mitad del vaso que está vacío, aunque yo creo que estamos ante un 75% del vaso lleno y un 25% vacío. Fundamento mi optimismo diciendo que creo en las utopías. No ya en las grandes utopías movilizadoras de antes, sino en utopías más acotadas. Aunque parezca contradictorio, en utopías con caminos de factibilidad. Mi utopía para

Mercados de trabajo del futuro

Chile es la de **una educación de buena calidad para todos al cumplirse su segundo centenario como República**. Mi hipótesis es que si se siguen cumpliendo los diseños y las metas de la reforma educativa en marcha y si se afinan las estrategias que ella ha estado empleando hay una gran utopía alcanzable para nuestro país, utopía que está esbozada en los contenidos sustantivos de la reforma. Por ejemplo, en el currículo que se está adoptando y que se va a publicar y a formalizar próximamente. También en el modo de hacer efectivo el currículo, en la pedagogía que se está poniendo en práctica. A propósito de las intervenciones de los ex ministros, la pedagogía diferente que se está poniendo en práctica no es un proceso posterior a la aprobación del nuevo currículo. Es un aprendizaje y un desarrollo que hemos venido promoviendo desde 1990 en adelante, a través de los diversos programas de mejoramiento de la calidad de educación, que contienen una propuesta pedagógica muy diferente de la tradicional.

Más escolaridad

Esta utopía está también contenida en los procesos culturales y políticos administrativos que se están gestando al interior del sistema escolar chileno. A mi juicio, estamos en condiciones **no difíciles de asegurar a todos los niños y jóvenes chilenos como derecho exigible, no menos de 10 ó 12 años de escolaridad durante la próxima década**, lo que sería una variante chilena del compromiso de la Cumbre de las Américas. Esto sería una respuesta al problema, que señalaba Patricia Matte, de nuestra capacidad de competir en el mercado mundial de trabajadores. Creo que eso podemos hacerlo, estamos cerca.

Núcleo cultural básico

Pero lo más importante es que el compromiso de universalización puede ir acompañado de otro más significativo: **un curriculum actualizado que sea una plataforma de aprendizajes comunes asegurados** cuya primera versión son los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos, los de básica ya aprobados, los de media por aprobar pronto. Por primera vez en nuestra historia, ya no son mero discurso pedagógico oficial. No son la tradicional normativa curricular que, de acuerdo a la tradición hispánica “se acata, pero no se cumple”, sino un núcleo cultural básico accesible a todos y susceptible no de empobrecimiento, sino de enriquecimiento por todos. Para eso hemos estado trabajando y para eso ya

Aprendizaje autónomo

hay potencialidades y capacidades instaladas en el sistema.

En otros términos, el compromiso de seguridad educacional básica puede incluir no sólo años de escolarización, no sólo una oferta universalmente accesible de conocimientos y competencias pertinentes para la sociedad que las selecciona y significativos para la vida personal de quienes los aprenden y desarrollan. El nuevo contrato que se está gestando entre los chilenos y sus instituciones educacionales, oficialmente reconocidas, incluirá también una **pedagogía que tenga su centro en el aprendizaje permanente y en la autonomía**. Cuando nos referimos a conocimientos y competencias, hay consenso en que deben serlo de naturaleza tal que permitan continuar aprendiendo toda la vida y desarrollar a la vez capacidades cognitivas superiores y una formación valórica más fuerte que en el pasado. Ello implica otra pedagogía. Existen corrientes pedagógicas diversas, pero nada aconseja que haya que imponer una sobre otra. Hay algo exigible a cualquier pedagogía del próximo milenio, lo que ha propuesto lúcidamente la Comisión Jacques Delors: aprender continuamente, aprender a hacer, aprender a vivir con otros. Esta utopía está hoy día al alcance de la mano gracias a una reforma educacional que no describiré ni analizaré en este momento. Es una reforma que tiene una larga preparación debido, en gran parte, a la gestión de todos los ministros que participaron en este seminario. Es una reforma que va formalizándose a lo largo del tiempo e instalándose, a mi juicio, exitosamente, desde 1995. Ella quedará completada en su arquitectura gruesa en el año 2002, aunque sus efectos masivos y más sustanciales serán perceptibles hacia el término de la próxima década.

Esta promesa utópica no excluye que a lo largo de nuestra geografía educacional haya microprocesos que tienen efectos positivos actuales en la cotidianeidad de los actores, pero el **producto agregado de todos ellos será evaluable en un mediano o largo plazo**.

Naturalmente el camino de la utopía educacional en marcha no está pavimentado ni iluminado en toda su longitud. Como toda carretera nuestra puede tener baches y cortes. A lo largo de su ruta, la comunidad nacional que la recorre se encontrará con desvíos y bifurcaciones. Pero el camino existe y creo que Chile querrá transitarlo. En este camino,

Dilema de lo público y lo privado

tenemos que enfrentar algunas tensiones, algunos dilemas que bien vale la pena poner sobre la mesa para su debate en otras circunstancias. Creo que debe resolverse, en primer lugar, el dilema de si la educación es sólo un asunto de interés privado o de interés estatal. Este dilema está pendiente, a pesar de que desde fuera pudiera percibirse que aquí en Chile hay consenso. Creo que todavía es un tema abierto. Es posible compartir que la educación formal, educación que nuestra legislación llama oficialmente reconocida, es un asunto público. Por algo la Constitución de 1980 y la Ley Orgánica Constitucional de Educación de 1990, legislan sobre ello. **La educación como asunto público de primera prioridad de interés nacional**, puede articular un rol responsable del Estado en la garantía de derechos básicos y de la producción de calidad y equidad educacionales y la existencia de libertades y responsabilidades de las personas, las familias y la sociedad civil en este campo.

Solidaridad y libertad

Tenemos pendiente también una ecuación entre **solidaridad y libertad o entre libertad e igualdad**. Este es un tema mayor. Un tema que no se resuelve sólo al interior del sistema educativo. Al interior de éste se han desarrollado premisas alentadoras, imperfectas todavía, pero útiles a un aprendizaje del país para el conjunto de sus políticas públicas. La reforma educacional está llena de búsquedas y aprendizajes concretos en torno a esta articulación que no tengo tiempo de ilustrar.

Globalización y cohesión nacional

Rápidamente esbozo otra de las tensiones que tenemos por delante: aquella ubicada **entre la globalización**, la tarea inconclusa de la integración o la cohesión nacional, y **la tendencia saludable a la localización y a la personalización**. Las implicaciones de estas tensiones en la educación formal son muy serias y no creo que sean de solución fácil. Me parece que en esto hemos avanzado, pero nos queda mucho que trabajar por delante.

Existen otras tensiones que enfrentar en el camino de viabilizar esta utopía. Las hay en el modo de hacer política pública y en el educar mismo. Se ha hecho hegemónica una **visión técnica basada en la lógica instrumental**, no sólo en la gestión del sistema y de las instituciones, sino también como marco conceptual de las prácticas de enseñanza y de aprendizaje. Pero está lentamente abriéndose paso **una vi-**

sión humanístico-cultural del campo educativo, una visión que antes solía ser dominante, pero que había retrocedido. Creo que no se trata de abandonar una por otra, el desafío está en combinarlas, en darle a cada una su lugar y su tiempo. Muchos no comprenden todavía esta complejidad. Hay simplificadores que extienden a la educación los paradigmas y las estrategias del campo de la economía lucrativa y competitiva. Están, por otro lado, los herederos de la tradición pedagógica, acostumbrados a formular el deber ser y la exigencia ética y a esperar que la sociedad provea los medios requeridos, sin una contraparte de responsabilidad ni conciencia de lo posible. Desde ambos enfoques hay una parte de verdad y una parte de necesidad que hay que equilibrar.

***Participación
y gobernabilidad***

Existen, también, tensiones entre innovación y tradición, entre continuidad y cambio —como se ha aludido aquí— entre apertura de las instituciones educativas a su entorno y, al mismo tiempo, fortalecimiento de sus capacidades propias. Tenemos que resolver también la tensión **entre participación y gobernabilidad**. Mucho podría hablarse sobre participación. Aunque hemos avanzado, tenemos déficit en ese terreno. Debe ponerse la participación siempre en juego con el precioso logro de la gobernabilidad que aquí fluye desde la interacción de los ministros. Como ésta, hay una serie de otras situaciones dilemáticas en que necesitamos encontrar, a mi juicio, lo que deberían ser los justos términos para continuar avanzando. Si éstas y otras tensiones se hacen manejables y no esterilizantes, la utopía comprendida en la apuesta de la reforma educacional será realidad más temprano que tarde.

Sergio Molina

EL CENTRO, LA DEMOCRACIA CRISTIANA

Ministro de Educación de septiembre de 1994 a octubre de 1996, posición a la que llegó después de una larga carrera de servicio público en la que le correspondió ser ministro otras dos veces: de Hacienda en el gobierno de Eduardo Frei padre, y de Planificación en el gobierno de Patricio Aylwin. Participa como representante de la Democracia Cristiana, partido mayoritario dentro de la Concertación, y ubicado en el centro del espectro político nacional.

*Administración
más eficiente*

Un desafío clarísimo en el futuro para la reforma es el de la administración más eficiente. El diseño de la Reforma es correcta y me parece que es el camino a seguir. El problema es cómo ese diseño se transforma en una realidad concreta y eficaz y cómo se superan, entre otros obstáculos, las deficiencias en la administración. Para hacerla más eficiente hay que profundizar y acelerar la descentralización, tanto desde el Ministerio hacia las municipalidades, como entre éstas y las escuelas. Creo que hay que dar una mayor autoridad al establecimiento y una mayor participación a la comunidad escolar. Para asegurar un mejor funcionamiento de las escuelas es necesario terminar con la inamovilidad total de que gozan actualmente los Directores de los establecimientos, ya que de su desempeño depende, en gran medida, el funcionamiento eficiente de los establecimientos escolares. La actual inmovilidad es contradictoria con cualquier propósito de una mayor eficacia. Hay propuestas concretas para evitar que este cambio conduzca a decisiones arbitrarias y para eso se ha propuesto un sistema de concursos periódicos, haciendo posible la reelección de los Directores de acuerdo con su desempeño. Por otra parte, aún existen rigideces en relación con la adecuación de la dotación de profesores a los requerimientos reales de las escuelas y liceos y, además, me parece necesario que exista un sistema de calificaciones que permita diferenciar los incentivos en la carrera docente: los que tienen buenas calificaciones de aquéllos que no las tienen.

Otra medida importante es la aplicación efectiva de los Planes Anuales de Educación Municipal (PADEM) lo que permitiría una participación de la comunidad escolar y disponer de un instrumento que haga posible controlar el cum-

*Participación
del profesorado*

plimiento de dichos planes, tanto a nivel de las escuelas, como del conjunto escolar bajo la responsabilidad de la municipalidad respectiva.

Un segundo desafío y, en mi opinión, el más importante, es la incorporación activa de los profesores en el proceso de reforma. Al final, es en el aula donde se probará el éxito de la reforma y allí la relación profesor alumno es esencial. En relación con este tema, existen ciertos aspectos muy importantes. En primer lugar, y el más notorio, se refiere a las remuneraciones e incentivos que se otorguen al personal docente. Es necesario establecer un horizonte temporal en el cual se garantice a los profesores lo que podría denominarse una remuneración piso, que sería negociada con el Estado. A partir de esa remuneración, existirían incentivos variables que se negociarían directamente con las municipalidades y tendrían relación con las calificaciones, con el desempeño, con la responsabilidad directiva, con el perfeccionamiento y otros factores que los propios sostenedores consideren adecuados. Esto tendría, además, efectos sobre las postulaciones a pedagogías, ya que pondría en un nivel más competitivo las remuneraciones del magisterio en relación con las de otras profesiones.

*Formación y
perfeccionamiento*

En segundo lugar, me parece indispensable **la mejor capacitación, tanto de los profesores que están en funciones**, como la formación inicial de los estudiantes que ingresan **a las carreras pedagógicas**. El desafío que tienen los profesores con la reforma es enorme, ya que deben enfrentar simultáneamente el cambio curricular, de los textos y material didáctico, de la forma que se imparte la enseñanza (prácticas pedagógicas) y de los medios educacionales (la computación). A la capacitación del personal docente en servicio, se agrega la necesaria reforma en su formación inicial y, lo que es muy importante, establecer incentivos, como ya se ha iniciado, para atraer jóvenes calificados a las carreras de pedagogía.

*Educación y
mercado laboral*

Desde el punto de vista de los énfasis en el sistema escolar y de las deficiencias que aún existen, deseo destacar, por una parte, la necesidad de **augmentar la cobertura y mejorar la calidad en la educación pre-escolar** y, por otra, la de iniciar los **cambios propuestos en la educación técnico-profesional**, que es donde aparecen más notorias las defi-

*Responsabilidad
de la educación
superior*

ciencias de calidad y la inconsistencia entre la educación que se imparte y los requerimientos del mercado laboral. Ambos aspectos señalados tienen, además, importancia en la equidad, ya que los principales beneficiados con la superación de los obstáculos actuales son los hijos de las familias de menores ingresos.

En el campo de la Educación Superior, la propuesta de una reforma ha quedado más postergada y ahora se inicia un proceso que esperamos permita hacer un diseño que conduzca a una **gradual y persistente reforma de nuestro sistema de educación superior**. La concepción inicial de la reforma de la educación superior iniciada en los ochenta se basaba en la existencia de tres segmentos: los Centros de Formación Técnico Profesional (CFT), Institutos Profesionales (IP) y Universidades. Se le asignaba a los primeros la formación de técnicos de nivel superior en un período de dos años; a los segundos, la principal responsabilidad de la formación de profesionales en cuatro o cinco años; y, a las universidades, que se suponía serían pocas, la responsabilidad de formar a grupos que podríamos denominar de excelencia, donde no sólo se impartía el pre-grado sino que habría posgrado e investigación. Esta concepción no se ha cumplido en la práctica y hay importantes deficiencias de la calidad en los tres niveles y las responsabilidades de uno y de otro se han confundido. La reforma de la educación superior es un desafío mayor, no sólo porque hay intereses muy arraigados y sensibles, sino porque, en la era del conocimiento, las posibilidades de desarrollo sostenido del país se sustentan en la preparación de su gente en esta cadena ininterrumpida y permanente de formación desde el nivel escolar al superior.

Tanto en el sistema escolar, como en la educación superior es indispensable superar los obstáculos que no permiten que se adapten a los requerimientos que le exige la etapa histórica que vivimos para que el país pueda lograr de una manera sostenida el progreso y la equidad.

3. Proyecciones y desafíos pendientes: la visión del ministro en ejercicio

*José Pablo
Arellano*

Ministro de Educación desde octubre de 1996 y hasta la fecha. Con ello se constituye en el que más tiempo ha permanecido en el cargo de los ministros entrevistados. No ha habido grandes cambios durante su período, pero le ha tocado la difícil tarea de consolidar lo avanzado y proyectar las reformas hacia el próximo período de gobierno. Se desempeñó como Director de Presupuesto entre 1990 y 1996, lo que le da una perspectiva privilegiada para analizar los procesos de reforma y proyectarlos hacia adelante.

*Educación como
tarea de estado*

El proceso Reforma que se ha venido realizando durante estos años, por su naturaleza misma, va a demorar en implementarse todavía varios años más. El cambio de currículo se va a concretar y completar el año 2002, al igual que la extensión de jornada, y el esfuerzo por lograr una mayor descentralización y por lograr que haya autonomía en la escuela. Que los cambios pedagógicos cobren fuerza a nivel de la escuela y del liceo es un proceso de cambio lento. Hay acuerdo en que para que estos cambios puedan producir los efectos necesarios, tienen que ser abordados como **una tarea de mediano y largo plazo, una tarea sobre la cual se construyen consensos, una tarea de Estado**. Se hacía referencia al breve plazo que están en sus cargos los ministros en América Latina. Normalmente los programas de reformas no sólo superan el período de un ministro, sino que superan los períodos de los gobiernos, por lo tanto es indispensable abordarlos como tarea de Estado. En el caso de los cambios curriculares en la enseñanza básica y media, se han llevado a cabo procesos de consulta lo más amplios posibles en la sociedad, en el sistema escolar. Lo mismo en el caso de la extensión de la jornada escolar, el proyecto de ley que sometió el ejecutivo fue motivo de negociación y de discusión parlamentaria para llegar a establecer un consenso sobre los cambios.

En el mismo sentido de dar continuidad, no sólo interesa que establezcamos acuerdos, que se visualice como una política de Estado, sino también que haya una cierta estabi-

*Estabilidad
financiera*

lidad financiera, estabilidad fiscal. Muchas veces los cambios de este tipo fracasan por esa razón y creo que en América Latina, en Chile, hay crecientes bases de esa estabilidad fiscal para que los programas que se diseñan y se inician en un determinado momento puedan completarse en otra realidad. El año 1996, cuando el Presidente de la República llamó a extender la jornada escolar, estábamos en una realidad financiera muy distinta: teníamos un altísimo precio del cobre, existía una situación financiera internacional diferente a la que existe hoy día. Gracias a ciertas políticas de estabilidad en ese campo, hoy, a pesar de que no tenemos la misma realidad, el país puede seguir adelante con el programa que se diseñó en ese momento. Creo que éste es un factor de enorme importancia para poder asegurar, junto con el consenso, que aseguremos la viabilidad de los programas para el futuro.

*Revisión de la
municipalización*

Entre los desafíos para los próximos cinco años o más yo destacaría el de la organización del sistema. Una **revisión y mejoramiento en la organización institucional en lo referido a la descentralización, especialmente la municipalización.** En Chile se descentralizó el sistema en lo administrativo a principio de los 80, pero no se generó o no se hicieron políticas para fortalecer o generar capacidades en los organismos que asumían las nuevas responsabilidades. Hay, en muchos de ellos, una tremenda debilidad. En muchos casos ésta se ha ido superando en la práctica, pero con enormes esfuerzos, y todavía persiste una gran fragilidad en la gestión educacional derivada del hecho que en sus inicios no existían las suficientes capacidades. Se les entregó la responsabilidad, pero no se les apoyó, no se dieron recursos suficientes para asumir esa tarea. El desafío que tenemos por delante en esta materia es fortalecer la gestión educacional municipal, promover, especialmente para liceos y escuelas grandes, una delegación de facultades que permita **la descentralización administrativa en los propios establecimientos, y paralelamente hacer participar mayormente a los padres.**

*Medición
de resultados*

En Chile se ha avanzado mucho en descentralización pedagógica, pero debemos avanzar y **fortalecer la descentralización administrativa y fortalecer el proceso de medición de resultados.** La organización del sistema educacional chileno da opciones al permitir elegir el establecimiento edu-

*Incentivos al
desempeño*

cacional al que asistan los alumnos. Tenemos que fortalecer este espacio de elección incorporando una mayor atención a los resultados. Que se informe a los padres y apoderados, a la comunidad local y nacional respecto de qué está pasando con nuestros alumnos y alumnas, hasta dónde estamos logrando los progresos en el aprendizaje, hasta donde estamos logrando los objetivos que nos proponemos. En esta línea tenemos los SIMCE, los que además se están mejorando para que midan los objetivos de aprendizaje de la reforma. Pero estas mediciones hay que enriquecerlas mucho más. Este año nos incorporamos a la prueba internacional TIMSS, en fin, es un área de preocupación permanente. Sin duda esta descentralización puede no producir los efectos deseados si no tenemos indicaciones para la propia comunidad escolar de los progresos que se están logrando, indicaciones que sean lo más reveladoras posibles y en todos los planos. Por ejemplo, a partir del año 1996 se ha desarrollado **un sistema para premiar a los profesores que tienen mejor desempeño**. Cada dos años se selecciona a las escuelas que han tenido mejor desempeño de acuerdo a un conjunto de factores e indicadores y se les otorga un premio a sus docentes, una recompensa económica. Este sistema hay que enriquecerlo, mejorar la información, especialmente en otras variables distintas del SIMCE, que hoy ya están incorporados pero que a futuro siempre es posible perfeccionar. Me refiero a aspectos tales como iniciativa y creatividad, no discriminación, capacidad para retener los alumnos. Esa es un área en la cual hay que seguir avanzando para contribuir a mejorar los objetivos del sistema. Además esto hay que vincularlo con el **sistema de supervisión que tiene el Ministerio**. Este sistema de supervisión, que también ha estado experimentando cambios y que a futuro debe llegar a convertirse principalmente en un sistema de apoyo desde el Ministerio a los establecimientos, a través de sus Departamentos Provinciales, debe también avanzar en relacionarse con las líneas de evaluación del sistema. Los ingleses tienen un sistema de más de cien años, con inspectores, en el que no sólo se considera la evaluación de rendimiento, sino que contempla observaciones de clase, indicación a los profesores sobre qué cosas hay que corregir y otros. El sistema nuestro tiene que dar más apoyo de evaluación y supervisión en ese sentido. Entonces es necesario que,

*La supervisión
como asistencia
técnica*

Descentralización pedagógica

descentralizado el sistema para que las decisiones se tomen a nivel local, se cuente con buena información respecto de los resultados que se están logrando en el aprendizaje de los alumnos. Yo diría que ese debe ser uno de los énfasis más importante para los próximos años.

Lo que sí se ha hecho y que es fundamental es la descentralización pedagógica. Cuando se dice descentralización muchas veces se está pensando sólo en los aspectos administrativos, pero como ya lo señalara, en Chile ha habido una tremenda descentralización pedagógica. Los proyectos pedagógicos, los cambios pedagógicos se están implementando desde el nivel escolar, desde la base y eso ha sido un importante proceso de aprendizaje. **Los profesores elaboran y ejecutan los proyectos de mejoramiento educativo**, los profesores hacen los proyectos de extensión de jornada, existe la posibilidad de que las propias escuelas elaboren sus planes y programas de estudio en el marco de lo que se denomina los "Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos", estos son algunos ejemplos que cabe destacar. Hoy en día se ha alcanzado una gran descentralización pedagógica y esto es un paso muy importante para mejorar la calidad y equidad.

Es necesario seguir incrementando el financiamiento por alumno, y por sobre lo que crece el ingreso del país. Debemos destacar que desde el año 1990 a la fecha se ha **más que duplicado la subvención por alumno** en términos reales. Hoy día, estamos pagando en promedio al mes 45 dólares por alumno a través de la subvención fiscal. Sin duda no se podrían haber hecho los cambios que ya se han hecho y que estamos haciendo actualmente si no se hubiese registrado ese aumento importante de recursos. Esta prioridad tiene que seguir. Los colegios pagados cobran a los padres el equivalente a 175 dólares o más, con lo que tienen más medios, y pueden pagar más a sus profesores. Esa diferencia hay que seguir acortándola.

El otro día le hacía una broma al presidente del colegio de profesores cuando me señalaba todas las dificultades

⁴ Durante el mes de octubre de 1998, el Colegio de Profesores llamó a una huelga a sus miembros debido a demandas salariales. Esta se extendió por casi un mes, hasta que se llegó a un acuerdo en relación a las demandas salariales.

Contradicciones de la descentralización

que surgían después que terminó el conflicto⁴, con los descuentos, con la recuperación de clases, que no se seguían las indicaciones que había dado el colegio de profesores a nivel comunal. Agregaba que la Asociación de Alcaldes llegaba a un acuerdo y por otro lado cada alcalde acordaba otra cosa. Entonces yo le decía, “ve que esto no tiene más alternativa que ir a una descentralización”. Es decir, en los hechos tenemos un sistema que está con un financiamiento descentralizado por alumno, en el que hay descentralización pedagógica y administrativa, **pero que mantiene otros aspectos laborales muy centralizados u homogéneos.**

Discriminación positiva

Se dice que la descentralización pedagógica puede crear brechas y desigualdades, entonces se debe continuar apoyando, focalizando y **haciendo discriminación positiva hacia los que tienen mayores dificultades.** Esto no quiere decir que debemos centralizar todo y que el Ministerio debe decir todo lo que tiene que hacer cada profesor. Creo que la descentralización hay que perfeccionarla, pero ya tiene ganado el que muchas de las decisiones pueden ser y de hecho son tomadas en la escuela.

El costo de las paralizaciones

Considerando lo anterior, no puede haber un sistema tan centralizado de negociación porque ahí se producen inconsistencias con la descentralización ya definida en otros aspectos. En nuestro actual sistema las remuneraciones de los profesores del sector municipal se definen por ley, según lo dispone el estatuto docente. Los gobiernos de la concertación hemos buscado que **estos mejoramientos de remuneraciones sean el fruto de un acuerdo con el colegio de profesores.** Lamentablemente tal como yo decía a propósito de este último paro “si las últimas tres veces en que el gobierno propone mejorar las remuneraciones en términos reales hay paro y la última vez de más de 20 días, es porque algo está mal en el sistema”, ya que los costos para los alumnos y sus familias que involucran estas paralizaciones son muy grandes.

Acuerdos laborales locales

Es necesario a futuro buscar un esquema más descentralizado que otorgue un mayor protagonismo a los municipios y a los dirigentes gremiales **a nivel local en la búsqueda de acuerdos de remuneraciones.** De hecho en la actualidad ya existen municipios donde se otorgan beneficios acordados localmente por encima de los beneficios de carácter na-

Intervenciones de la oferta

cional, los cuales son fruto de negociaciones y acuerdos a nivel local.

Con respecto a los programas de mejoramiento focalizados que se encuentra desarrollando el Ministerio, sostengo que se debe continuar en esta línea. Considero que siendo bueno el sistema que tenemos, de pago por alumno que asiste a clases, hay que complementarlo con, **llamémoslo intervenciones de oferta, éstos son los programas focalizados**. Es decir, si el dinero de la Red de Enlaces de informática educativa, la hubiéramos repartido subiendo un par de pesos por alumno a cada uno de los 3 millones de alumnos, no hubiéramos logrado los cambios que estamos logrando. Y eso uno lo puede plantear para otros programas. Los proyectos de mejoramiento educativo que incentivan y apoyan la innovación y creatividad no hubiera surgido si esos recursos nosotros los hubiéramos repartido por alumno, y hay un gran número de casos interesantes de mostrar. O el caso del Programa de las 900 escuelas, que es un programa de apoyo a escuelas vulnerables las que han mostrado importantes mejoramientos en sus resultados. Es decir, algunas intervenciones de ese tipo, no siempre las mismas, puesto que se debe ir renovando y adecuándose a las necesidades, son necesarias y constituyen un gran apoyo para la equidad en el sistema.

Reforma curricular

Estamos haciendo una **reforma curricular** que no va a quedar completa durante este gobierno. Es decir, tenemos 4 años por delante y hay algunas materias que recién van a terminar su implementación en el año 2002, para la primera promoción. En algunos casos la implementación de la reforma curricular será aún más gradual. Me refiero, por ejemplo, a educación tecnológica que es una nueva asignatura en la que no podemos comenzar adecuadamente a partir del año 1999, como estamos partiendo en el resto. La reforma curricular va a tomar cinco o seis años más y es una tarea muy importante. Hay que pensar que en educación media estamos partiendo el próximo año. Esa es una clarísima prioridad con todo lo que ello significa. **El currículum define el mapa que establece el recorrido que se debe hacer**, lo que es fundamental, y ese mapa lo estamos cambiando, vamos en 3° y 4° básico y en los próximos 5 años va a implementarse el resto del nuevo currículum. Pero además con un currículum

que no queremos que quede definitivamente ahí, fijo por 15 ó 20 años, sino que pueda irse adaptando en el tiempo en la medida que hayan ajustes o modificaciones necesarias de introducir. Para esto hemos creado, recién a partir del año pasado, una unidad de currículum y evaluación aquí en el ministerio, para abocarse especialmente a estos temas fundamentales.

Si la enseñanza media sigue dominada de una manera muy importante por la Prueba de Aptitud Académica, entonces poco sacamos con cambiar el currículum. Los profesores, con toda razón, van a poner énfasis en preparar para esta prueba de admisión a la educación superior. Así, **el cambio del currículum implica también cambio de evaluación, cambio de los textos y perfeccionamiento de los profesores**, por eso es que constituye una tarea mayor. Todo esto está en su primera etapa y es prioridad para los próximos 5 años. Además con todo lo que significa que el currículum sea definido de una manera nueva. Nueva porque presenta flexibilidad, porque ha habido más participación de la comunidad que en otras ocasiones, particularmente en el caso de la enseñanza media.

El otro ámbito en que también estamos en la primera etapa de un cambio importante es en la extensión de jornada escolar, uno de los ejes de la reforma. Se requiere que haya **más tiempo para la enseñanza y el aprendizaje**, y para eso se extiende la jornada. Hemos dicho que para el año 2002 todos los alumnos deberían estar en jornada completa, o sea tenemos cuatro o cinco años por delante dedicados a esa tarea que significa, por una parte, disponibilidad física de infraestructura y mejoramiento del espacio educativo, y por otra, buen uso del tiempo. Cuatro mil establecimientos ya entraron a jornada completa. Cada año hay un proceso de evaluación de los establecimientos que se han incorporado a la jornada completa en relación al uso del tiempo. Lo que interesa conocer es si se está o no utilizando bien el tiempo disponible, si se está asignando para lo que es más prioritario, mejorar el aprendizaje de los alumnos, y si no es así apoyar la introducción de modificaciones. Se estima que son necesarios cuatro o cinco años por delante para lograr efectivamente un uso adecuado del tiempo que es el sentido de la extensión de la jornada escolar. Esta es otra tarea muy impor-

*Mayor tiempo
para el
aprendizaje*

Tecnología informática

tante y que, al igual que la renovación curricular, necesita perfeccionamiento docente.

Complementariamente con lo señalado, la reforma incluye también los componentes de medios pedagógicos con la debida renovación pedagógica, iniciativas que se encuentran en una primera etapa. También ahí tenemos una tarea para los próximos cuatro o cinco años. Por ejemplo, nos hemos fijado la meta de que en el año 2000 el 50% de las escuelas y todos los liceos formen parte de una red de informática educativa. Acabamos de anunciar que el próximo año esperamos tener el **90% de los alumnos con Internet en sus colegios**. Pero también queremos que una vez que alcancemos estas coberturas, que significan un gran esfuerzo, se usen pedagógicamente. Para esto se ha considerado un proceso de capacitación durante la instalación y de aprendizaje en la práctica. Sólo de esa forma se aprovechará efectivamente y la maduración de este proceso toma tiempo. En el ámbito y uso de la tecnología estamos en etapa de implementación.

Liceos modelo

En el mismo sentido de la innovación, este año partimos con un programa denominado Proyecto Montegrande, en que cincuenta liceos fueron seleccionados para **que con una inversión importante vayan “adelantados” a la reforma**. Este es un proyecto de 4 a 5 años plazo y forma parte de las iniciativas de la Reforma que están en sus etapas iniciales, que ya pasaron por las etapas de consulta, de diseño, de puesta en marcha, lo que no es simple en el sector público. Por ejemplo, el Proyecto Montegrande delega facultades de administración en los directores de los liceos, tema que tiene que ver con lo ya señalado cuando me referí a la descentralización administrativa, es decir, el que administra es el director. Esto es un tremendo desafío que implica un cambio organizacional del equipo, que en este caso debe administrar 400 millones de pesos. Eso requiere de una capacidad que no estaba desarrollada hasta ahora en el liceo, y por lo tanto requiere de un proceso de aprendizaje para lograr la instalación definitiva. Varias de esta iniciativas están en el primer o segundo año de implementación, pero para que se consoliden tienen por delante cuatro o cinco años más. Por eso hemos enfatizado el tema de la continuidad, que es uno de los elementos que destaqué en el seminario. Desde el año 1990 en adelante ha habido una continuidad en la definición e

implementación de las políticas y programas. Sin duda es un importante requisito que ésta se mantenga hacia adelante. La reforma del presidente Eduardo Frei Montalva debía haber terminado en la década del 70 y se interrumpió. Varios de los objetivos no se lograron debido a esto. Por eso aspiramos a que haya continuidad, para que muchas de las iniciativas que comprende la reforma que actualmente estamos implementando, cuyos resultados naturalmente son de mediano plazo, se completen. En educación, más que en otros ámbitos la continuidad de políticas es indispensable.

Lo mismo podríamos decir de la educación superior. En realidad, es un tema que no se ha abordado mayormente. Este es un tema en el que estamos partiendo más tarde. Recién estamos desarrollando distintas iniciativas y durante los próximos cinco años debería abordarse o completarse con otros temas que están en la etapa de diseño.

Formación y perfeccionamiento de profesores

La reforma educacional otorga un rol central al profesor. Uno de los cuatro ámbitos que la definen está referido a la profesionalización del rol docente, a apoyarlo en su función a reivindicar su rol en la sociedad. Esta profesionalización es indispensable para que el maestro pueda abordar las nuevas exigencias que se plantean sobre la educación y que nuestra reforma busca atender. En Chile tenemos profesores en su gran mayoría comprometidos y con vocación docente. Así se deduce de encuestas y estudios sobre ese tema. Sin embargo es necesario apoyarlos a través del perfeccionamiento. Cada iniciativa de la reforma contempla perfeccionamiento. Este verano **la tercera parte de todos los profesores del país ha estado en perfeccionamiento en las universidades.**

No sólo interesa el profesor en actividad, importan de manera especial los futuros profesores. Por ello, para la renovación de nuestros pedagógicos hemos iniciado un programa de **apoyo a las instituciones de formación de los futuros profesores.**

Premios a la excelencia

Asimismo hay que elevar el reconocimiento social que reciben nuestros maestros. Este es un problema internacional del que lamentablemente nuestro país no escapa. **El programa de pasantías en el exterior**, que han permitido a más de 2.500 profesores chilenos viajar a conocer experiencias pedagógicas innovadoras en todo el mundo, **los nuevos premios de excelencia para 50 maestros, las becas para alum-**

Fijación de estándares

nos destacados que elijan la carrera docente; son ejemplos de iniciativas que hemos puesto en práctica y que reivindicaban el rol del docente.

La elaboración y experimentación con **estándares para la pedagogía y la docencia** por los cuales se puedan guiar los profesores es otra línea de acción para profesionalizar la labor de los profesores que deberemos abordar en los próximos años.

En cuanto a sus condiciones de trabajo estimo necesario seguir mejorando sus remuneraciones por encima del resto de los profesionales durante los próximos años. Simultáneamente deben revisarse los mecanismos de fijación de remuneraciones, como lo señalé anteriormente.

En este sentido los profesores a veces se sienten sujetos de un poder político comunal que puede actuar sobre la base de un interés distinto al interés prioritario de la educación, por ejemplo, nombrando a los profesores según la simpatía política, despidiéndolos con el mismo criterio. También puede ocurrir que las autoridades comunales actúen de manera populista, es decir que otorguen beneficios que no son sostenibles en el largo plazo. Como ya señalé considero conveniente la descentralización, también en el tema docentes, pero donde los actores tengan las garantías del caso y las responsabilidades que corresponden.

Información a los padres

La participación de los padres y apoderados es un tema que debe ser fortalecido. La organización del sistema supone **que los padres están bien informados, que reciben cuentas respecto de lo que está pasando con sus hijos**, sin embargo estamos recién empezando a trabajar en esta línea. Hay actores, como los padres, que quieren un rol más protagónico que hoy día no tienen. Aun cuando se preocupan de la educación de sus hijos se preocupan poco de la institución en la cual sus hijos están participando, y muchas veces no se les da espacio ni hay una regularidad en informarles. Por ejemplo, a partir del año pasado las escuelas están dando información a los padres respecto del resultado del SIMCE, se los convoca, se les informa, se les dice qué es lo que hay que corregir cuando algo anda mal, por qué hay cosas que mejoraron. Esto queremos completarlo con cuentas anuales mucho más exhaustivas, donde se les dé una verdadera **cuenta a los padres respecto de los proyectos realizados y lo que se ha**

conseguido. Estamos partiendo con algunas comunas, porque iniciativas de este tipo no se puede pretender implementar para todo el sistema al mismo tiempo. Si es posible partir con algunas, apoyarles para que avancen y de esta forma ir introduciendo estos temas en el sistema. Este es un aspecto muy importante en materia de descentralización. Conceptualmente, el esquema de descentralización funciona suponiendo que los padres van a cambiar a su alumno de colegio si hay algo que no les gusta. Sin embargo, en la realidad eso es un caso extremo, porque nadie está cambiando de colegio a los niños todos los años porque ello tiene altos costos. Entonces, hay que fortalecer el que los padres participen, que busquen, que presionen para que mejoren las cosas que tienen que mejorar, que provoquen los cambios necesarios, que logren que su voz tenga un espacio. Eso nos parece fundamental respecto de la organización del sistema. Sostengo que es necesaria la descentralización, pero sobre la base de fortalecer y dar un rol mucho más importante en esto a los padres y apoderados.

Fortalecimiento del municipio

Ya lo he señalado con anterioridad, es indispensable **fortalecer a los actores municipales en su capacidad de gestión** y buscar un equilibrio entre disposiciones de carácter nacional y los grados de descentralización necesarios en los aspectos de decisión, acuerdo y negociación. Esto es un proceso, no lo veo como un cambio de un día para otro, pero hay que avanzar en esa dirección y considerar que dentro de nuestras comunas hay mucha diversidad. Tenemos casos de enormes comunas con miles de alumnos que significa más alumnos que varias comunas juntas,

Tener cierta **experiencia en negociar es positivo para un ministro.** En este caso estamos frente al gremio más importante que hay en el país, en términos de números de afiliados. Tener experiencia y poder entender bien a la otra parte, tener claro cuáles son los límites y transmitirlos bien a la otra parte es muy importante en estos procesos de negociación. Es necesario recordar que todos los últimos ministros han tenido formación económica. Yo había participado en negociaciones en Hacienda donde se veían casi todas las negociaciones del sector público, obviamente tenía una experiencia. Había estado cerca de todas las negociaciones que habían habido también con educación, sin estar aquí en el

Las presiones a la negociación

ministerio, pero sí en contacto con los ministros. Sin duda eso ayuda.

Un punto necesario de señalar es que **en los procesos de negociación con los profesores existe una presión de medios de comunicación** muy fuerte que hace más difícil la situación. Un ejemplo de los efectos de esto, toda la gente sabe que en el último conflicto se perdieron tres semanas de clases, pero una fracción muy pequeña de toda esa gente sabe que tenemos desde hace tres años atrás tres semanas más de clases al año de manera permanente. Sí, en Chile, antes de extender la jornada se aumentaron las semanas de clases de 37 a 40. Esto ocurre porque la prensa se focaliza en los conflictos, en lo anormal, no sobre los avances que se puedan estar logrando. Este es un problema que también enfrenta la Reforma. El otro día invité a directores de liceos a una presentación a la prensa de los resultados de una evaluación de programas de enseñanza media, había aquí 10 ó 12 directores. Les dije a los directores que íbamos a conversar sobre los resultados, que eran en general bastante positivos, se trataba de una reunión espontánea y les propuse que comentaran con los periodistas los resultados respecto de sus liceos. Lo primero que hicieron cuando entraron los periodistas fue reclamarles porque nunca iban a los liceos cuando había cosas positivas y que iban sólo cuando había problemas. Uno de los directores contó ahí que él se hizo cargo de un liceo en medio de un conflicto tremendo y en esa oportunidad estaba toda la prensa, entonces les dijo que volvieran en un año para mostrarles cosas positivas, logros de sus alumnos, y contaba el director que nunca volvieron. Ellos se los mostraban a los periodistas. Ellos también lo sienten, no sólo lo sienten los ministros. **Cuesta poner en la prensa los logros o temas que requieren de tiempo, de trabajo y de paciencia**, por el contrario, se instalan casi exclusivamente los temas conflictivos y en esta área se ubican los conflictos con los profesores, lo que hace más difícil las negociaciones.

La prensa y la educación

Pero volviendo al tema del último conflicto con los profesores, lo más negativo fue que fue un conflicto largo. Lamentablemente no podíamos movernos más allá de ciertos marcos como por lo demás ocurre en cualquier negociación. Como no había una voluntad negociadora de parte de los profesores, durante la mayor parte del conflicto, enton-

ces no se llegaba a ningún acuerdo. **Muchos de los profesores que participaron sin tener información completa**, sin estar al día respecto de lo que estaba sucediendo, resultaron bastante frustrados, porque pensaban que podían conseguir algo en tanto el dirigente los animaba a dar una lucha, que en realidad no era posible conseguir. Eso provocó frustración, no tanto para el dirigente, sino más para el propio profesor. Ese creo que fue el aspecto más negativo del conflicto recién superado.

Conclusiones

Durante el seminario, los ministros respondieron a los temas más conflictivos de la reforma, como la aprobación del estatuto docente, el control social durante el gobierno militar, la rigidez del sistema municipal y la centralización que persiste en el Ministerio de Educación. Al analizar y dar su interpretación respecto a los temas que se les plantearon, los ministros se situaron en el momento presente en la evolución de las reformas, e integraron las lecciones del pasado.

Hacer política y estar a cargo en un ministerio es una posición que obliga a concentrarse en el presente, y desde la cual resulta difícil detenerse a pensar en el largo plazo. Este rol en general lo cumplen quienes están fuera y desde su posición de observadores están en mejores condiciones para evaluar el presente y proyectarlo hacia el futuro. Desde esta posición, los representantes de los partidos políticos presentaron una mirada hacia adelante, abordando lo que no ha sido tocado por la reforma y proponiendo líneas de mejoramiento para lo que está en curso.

Patricia Matte desde la derecha, destaca la capacidad del sistema educativo de contribuir a saldar la deuda con los pobres mejorando su empleabilidad futura. El principal mecanismo para ello es la redistribución del gasto educativo, que requiere una disminución de la inversión en educación superior. También sugiere avanzar en la descentralización hacia las escuelas, la que debe ir acompañada de mayores atribuciones y herramientas para los profesores e incentivos para la participación de los padres. Representando al socialismo dentro de los partidos de la Concertación, Iván Núñez plantea que más que en otros sectores sociales, en educación hay que avanzar con una visión de futuro de más largo plazo. En esta visión figuran un egreso universal de secundaria, 12 años de escolaridad para asegurar el empleo a todos los egresados hacia el año 2010, y una educación que permita a los individuos un aprendizaje permanente. Núñez termina señalando que para lograr las metas de mediano y largo plazo, hay que resolver gradualmente las tensiones que están presentes hoy en el sistema educativo, entre solidaridad y libertad; entre globalización y localización; entre la participación y la gobernabilidad.

Desde su experiencia como ministro, el demócrata cristiano Sergio Molina expone los desafíos que habrá que enfrentar, entre los que destaca la necesidad de hacer más eficiente la administración, particularmente del sector municipal, y la necesidad de profundizar y acelerar la descentralización. El otro aspecto clave que señala es el de los profesores. Hay que incorporarlos más activamente al proceso de reformas e introducir incentivos adecuados para que su desempeño sea más eficiente, como el mejoramiento de las remuneraciones, otorgar una capacitación de mayor calidad durante su formación y a lo

largo de su carrera profesional. Termina señalando los niveles educativos que han sido menos intervenidos y que requieren atención, como el nivel pre-escolar, la educación técnica y la educación superior.

Finalmente, el ministro en ejercicio hace hincapié en que el factor clave para que el desarrollo educativo sea sostenible en el tiempo es asegurar la estabilidad financiera, la estabilidad fiscal. Arellano fija su horizonte en alrededor de cinco años, y sugiere que en este período de tiempo el impacto de lo que se hace en la actualidad marcaría un sistema educativo sustancialmente mejorado respecto del actual. Para garantizar que una mayor descentralización no implique una menor calidad recomienda hacer más eficientes los mecanismos reguladores como la medición de resultados académicos, la evaluación del desempeño docente y el sistema de supervisión. Para asegurar que la descentralización no potencie las desigualdades, señala la necesidad de perfeccionar la discriminación positiva a través de lo que llama “intervenciones de la oferta”, que son los programas focalizados.

Página en blanco a propósito

4

PROYECCIONES MAS ALLA DE LA FRONTERA

En este último capítulo se rescatan las principales ideas tratadas en los tres capítulos anteriores, intentando analizarlas desde una perspectiva más amplia y explorando sus proyecciones más allá de la frontera chilena. El objetivo central es mostrar una cierta universalidad tanto de los temas tratados, como de las soluciones encontradas y los estilos político-administrativos de transformación utilizados en el caso de Chile.

En la primera sección se analiza cómo se introdujeron nuevos instrumentos de manejo del sistema. En la segunda se analiza cómo, paralelamente a estas transformaciones, el proceso de decisiones cambia de estilo. Desde una forma brusca y autoritaria en los ochenta, se pasa a un proceso político de concertación, de negociación, del “arte de lo posible” en los noventa. Finalmente, analizamos cómo Chile anticipa tendencias que cristalizan luego en otros países del hemisferio, en algunos casos claramente influenciadas por la experiencia chilena.

1. **Cómo se transformó la educación chilena**

Respecto a los dos períodos de la reforma descritos en el capítulo 1, el primero de ellos tiene que ver con el intento de hacer más eficiente la máquina educativa. El segundo período se concentra en los contenidos y procesos educativos, es decir, los asuntos de la educación propiamente dichos. Aunque con énfasis diferentes, en ambos períodos hay una fuerte influencia del pensamiento económico en la gestión de la educación. Esta “colonización” – frontal o insidiosa – de la gestión educativa por los paradigmas económicos es una de las marcas más fuertes del proceso chileno.

1.1 ***Primer período: transferencia de conceptos económicos al campo educativo***

La convivencia de los militares y los “Chicago boys” da un estilo muy definido a la gestión durante la década de los 80. Los militares tienen la autoridad y los

medios para imponerla. Los economistas tienen un modelo de mercado cuya aplicación supera las fronteras de la economía. Esta combinación transforma a Chile en un gran laboratorio para la economía de estilo neo-liberal, y educación pasa a formar parte de los territorios “colonizados” por los economistas.

Tradicionalmente, los economistas se preocupan de los costos, de los resultados medibles, del poder de los incentivos económicos, de los mercados y de la eficiencia. Prima por sobre todas estas preocupaciones el paradigma de la racionalidad de los procesos de asignación de recursos escasos. Estas ideas desembarcan en educación con toda la novedad de lo pionero, e invaden un territorio muy polarizado por el discurso del idealismo humanista, de visiones pedagógicas enciclopedistas y de modelos verticales de administración pública.

Enarbolando la hipótesis clásica de que lo privado es bueno y lo público es malo, la privatización permea el sistema con todos sus matices. Se introduce el subsidio por alumno a la manera de los “vouchers”, dando lugar a un importante sistema de escuelas privadas financiadas con recursos públicos. De igual forma, algunas escuelas técnicas son transferidas a asociaciones de empleadores, que pertenecen a las federaciones de industrias – del sector privado – y financiadas con recursos públicos.

Competencia y flexibilidad son conceptos positivos para el modelo económico; monopolio, reservas de mercado y estabilidad funcionaria no lo son. Así, en un período en el que el poder de los militares ejercía un control total sobre las agrupaciones sociales, se eliminaron muchos de los privilegios de la carrera docente. Los profesores podían ser trasladados y sus empleos ya no estaban asegurados. El monopolio nacional es substituido por negociaciones dentro de cada municipio, y con cada empleador o sostenedor privado.

Naturalmente, estamos usando una cierta licencia al traducir lo que sucedió a fines del régimen militar como un período de colonización de la educación por los economistas. Sin embargo, cuando se analiza los principales cambios de los ochenta, es como si todo estuviese regido por el estilo de ver el mundo que caracteriza a los economistas. Claramente se trataba de hacer el sistema más eficiente, preocupado por los costos, que intentara obtener más con los mismos recursos, de eliminar las trabas al funcionamiento de los mercados, y así por el estilo. Es la reforma económica de la educación, y en general, fue bastante exitosa. El sistema se hace más fácilmente administrable y se gana en transparencia y eficiencia.

Sin embargo, los datos muestran que la educación no mejoró sustantivamente en cuanto a calidad y equidad, lo que sugiere que arreglar la economía de la educación no implica que se aprende más, y que el mercado juega un papel importante potenciando las desigualdades. En el caso de Chile, el mercado tal como se instituyó en educación, contribuyó a estratificar aún más el ya estratificado sistema educativo.

1.2 Segundo período: las metáforas de la teoría económica en la gestión de la educación

Ya que la gestión más eficiente de la educación no estuvo acompañada de aumentos en la calidad ni en la equidad, le correspondió al gobierno democrático cuidar de la educación propiamente dicha. En este nuevo período, la economía ocupa un segundo lugar. No se trata ahora de preocuparse de la economía de la educación, sino preocuparse de la educación con metáforas económicas.

Cuatro de las grandes ideas introducidas en el período de los noventa parecen inspiradas por los paradigmas económicos: las funciones de producción, la focalización, la recuperación de costos y el financiamiento competitivo por proyecto. Es importante notar que no se trata solamente de un análisis de los elementos económicos de la educación, sino de un análisis de sus elementos educativos, vistos desde un paradigma hasta ahora exclusivo de la economía.

Los economistas hablan mucho de las funciones de producción, lo que implica pensar los procesos educativos como una función en la que un conjunto de insumos —profesores, alumnos, edificios, materiales pedagógicos— se combinan para producir un producto que es el aprendizaje logrado. Dentro de las tradiciones de la teoría económica, todo debe ser medido. Los insumos se miden por sus costos y los resultados, que es el aprendizaje logrado, es medido por algún tipo de indicador como las pruebas de rendimiento académico o la promoción de un nivel educativo al siguiente. La utilización del SIMCE como instrumento para medir los resultados de la educación, más allá de la información que éste proporciona a los usuarios, comienza a ser tomada en serio en la década de los noventa.

El segundo aspecto que denuncia los paradigmas de la economía es la noción de focalización. En lugar de ofrecer un servicio en forma universal, el principio de la focalización recomienda que los más vulnerables reciban más. Es la materialización de la preocupación por la ineficiencia de las políticas sociales tradicionales para aliviar la pobreza y reducir la brecha entre ricos y pobres. La integración de paradigmas sociales y económicos se traduce en un objetivo y una prioridad: para hacer más eficientes las políticas sociales, es necesario optimizar la asignación de recursos escasos. La focalización es la estrategia de optimización por excelencia. Como los recursos públicos no son suficientes para, por ejemplo, dar almuerzo a todos los estudiantes, se define una población objetivo que recibirá almuerzos. El P-900, el Programa de Alimentación Escolar y el MECE rural, cuyo objetivo primordial es entregar a los más pobres una educación de mejor calidad, son muy buenos ejemplos de focalización.

Este principio parecería trivial y poco original, si no fuera por una posición sistemática de las izquierdas latinoamericanas en contra de la focalización. En Chile se originó en una izquierda muy lúcida y flexible, que fue capaz de incorporar estos principios a la provisión de servicios sociales. La CEPAL contribuyó a la adopción de estrategias de focalización al aportar evidencias de que la asignación universal termina siendo aprovechada sistemáticamente por las clientelas que menos las necesitan. Estas propuestas se plasmaron en el documento "Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad", el que tuvo un foro político importante y así contribuyó a la aceptación de la focalización en el medio educativo.

La recuperación de costos a través del cobro de matrícula a los alumnos que pueden pagar, es también vista como una forma de crear nuevas responsabilidades. Desde la perspectiva económica, el cobro contribuye a aliviar las finanzas públicas. Desde la perspectiva según la cual el principio económico es puesto al servicio de la educación, el cobro es valorado en su capacidad para generar mayor autonomía en las escuelas y por lo tanto, mayor gobernabilidad.

Finalmente, Chile inaugura una política de financiamiento educativo por la vía de concursos entre escuelas. Nuevamente, la metáfora económica por detrás del modelo. Es el quiebre de los monopolios centrales en la provisión de servicios, es la expresión individual de la demanda de las escuelas, y la competencia entre distintas unidades escolares como incentivo para mejorar su oferta educativa.

Sin embargo, no todas las medidas implementadas estuvieron inspiradas en el paradigma económico. La preocupación prioritaria por la calidad de lo que se enseña en las escuelas se refleja en medidas netamente educativas, en las que no hay una racionalidad económica inmediata, como la distribución masiva y gratuita de textos escolares, el aumento del tiempo de aprendizaje y la reforma del curriculum.

¿Cuál fue el resultado de todo esto? Claramente, hubo avances en materia de economía de la educación. Aún para los estándares latinoamericanos, Chile gasta poco en educación (3,3% del PIB) y sus resultados están dentro de los mejores de la región. Sin embargo, las opiniones en el país están divididas en cuanto al progreso logrado. Claro, hubo avances. Las estadísticas de cobertura en los diferentes niveles mostraron progreso, los resultados de la medición de rendimiento muestran ciertas mejoras, pero están pendientes algunos aspectos relacionados con la confiabilidad técnica del SIMCE como instrumento para medirlas. Aun con los programas focalizados, las desigualdades en el sistema se mantienen. Surge la pregunta sobre cuáles son los indicadores e instrumentos más adecuados para medir el éxito de las reformas educativas. Tal vez los economistas tengan una respuesta para esto.

2. La educación pasa a ser una cuestión de interés público

La sección anterior analiza los cambios más significativos, muestra los instrumentos y cómo se usaron para lograr las transformaciones, pero no muestra cómo es que esto se hizo posible. Esta sección analiza cómo se configuraron las fuerzas políticas y sociales del país para emprender las reformas con éxito.

Los dos períodos de reformas analizados se caracterizan por dos estilos políticos completamente diferentes. Nótese que los regímenes militares o de fuerza no implementaron reformas en educación en prácticamente ningún país. Los militares entraron y salieron del poder en América Latina, sin haber impulsado jamás reformas positivas —radicales o no— en educación. Solamente en Cuba y en Chile los gobiernos militares emprendieron cambios serios en educación. En Nicaragua hubo un intento frustrado y Brasil hizo una enorme inversión en universidades públicas durante los regímenes de fuerza. Pero éstos no fueron eventos comparables con la profundidad de las reformas emprendidas en Cuba y en Chile, curiosamente regímenes de fuerza de signos opuestos.

La curiosa convivencia de los economistas liberales (la mayoría de los de Chicago) con militares que intervenían por la fuerza las redes de poder, lleva a los cambios ocurridos en Chile en los ochenta. Quebrar la columna vertebral de una carrera docente dominada por los intereses corporativos de los sindicatos, es un golpe mortal a las reglas del juego anteriores. Cambiar las reglas de asignación de recursos financiando la demanda, significa el abandono de prácticas presupuestarias históricas. Sin embargo, lo que podemos llamar el modelo chileno es lo que vino después, cuando aparecen los dos grandes hitos de los noventa: la continuidad de las reformas y la democratización del proceso de hacer política educativa.

Vale la pena detenerse a analizar la continuidad, que es uno de los grandes éxitos que aporta el modelo chileno. Los cinco ministros entrevistados, más el ministro en ejercicio, siguieron la misma línea y optaron por construir sobre las bases que habían construido sus antecesores. Todos ellos siguieron esta línea de acción, la que se hace de manera consciente y deliberada a partir de los noventa. Esta decisión se debió en gran medida a una evaluación política y también a una decisión técnica, gracias a los aportes de la investigación que permitieron identificar lo positivo y lo negativo de los procesos de reforma en curso.

Con ello, Chile rompe con una tradición bastante arraigada en América Latina según la cual al entrar, el ministro nuevo denuncia las incompetencias de su antecesor y con esto justifica un empezar todo de nuevo, hacer “borrón y cuenta nueva”, lo que incluye el reemplazo de los equipos técnicos. En Chile hubo una gran continuidad de los equipos técnicos, los que se man-

tuvieron, con pequeños ajustes, desde 1990 a la fecha. Esta continuidad es uno de los factores centrales del éxito de la reforma chilena.

Un cambio más complejo e igualmente importante que el anterior es la democratización del proceso de hacer política educativa, que se dio a partir de 1990. En Chile, el gobierno de la Concertación asume la educación como prioridad y transforma un proceso tecnocrático en un proceso político, al estilo de lo que sucede en gobiernos más maduros. El centro de gravedad de las decisiones pasa a ser un foro público y político más que puramente tecnocrático. Las decisiones pasan a ser negociadas con muchos actores. Los diferentes intereses tienen que ser administrados y el ministro es el principal negociador en este proceso.

En este proceso democrático, los políticos tuvieron que ser convencidos, como también la Iglesia, los empresarios y los padres, y las leyes debieron ser negociadas. En este proceso, las leyes acabaron siendo imperfectas, diferentes a las propuestas iniciales. La diferencia es que resultaron leyes con más legitimidad, lo que le dio mayores probabilidades de continuidad y sostenibilidad a los procesos.

Los ministros adquieren el rol de vendedores de ideas y negociadores de compromisos políticos para conseguir la aprobación de sus propuestas de política educativa. El "marketing social" emerge como un arma fundamental para lograr los cambios. Los logros de corto plazo son necesarios para dar la legitimidad política necesaria para emprender los cambios de más largo plazo. El mayor poder del ministro es ser capaz de comunicarse, de convocar. El consenso es una protección en un sistema en el cual muchos tienen poder de veto o capacidad de hacer oír su voz. Los sindicatos de profesores son los adversarios más frecuentes y los ministros usan los medios de comunicación y el contacto directo con los profesores para hacer el "bypass". Con todo, los profesores son los ganadores más claros en este proceso.

El segundo período de la reforma chilena no puede ser comprendido sin una consideración del proceso político que la acompaña. El centro de gravedad de los procesos de decisión está en el gobierno, como era en el régimen militar, y pasan al ámbito público. Pero Chile se escapa de la política predatoria, hecha en el espíritu de usar los cargos en beneficio personal. Las decisiones pasan a ser consensuadas y los ministros son políticos (con sólo una excepción en el período). Pero todo esto sucede en un clima de continuidad. Los ministros se suceden pero las políticas permanecen relativamente estables gracias a que los equipos técnicos se mantienen. Con esto, las reformas resultan más sólidas.

3. Las lecciones del modelo chileno

El análisis de la reforma chilena desde la perspectiva de los aportes que ésta puede hacer a otros países de la región, señala dos grandes áreas de novedades. Por un lado, implementó medidas innovadoras y criterios de decisión “importados” del campo económico. Trajo los modelos gerenciales inspirados en los “cuasi mercados”, los incentivos económicos, la competencia, la recuperación de costos y el financiamiento a la demanda.

Sin embargo, más que el **qué se hizo**, lo que marca la diferencia en el caso chileno es el **cómo se hizo**. Chile aporta un estilo de hacer política educativa que representa una excepción en América Latina. En este estilo destacan el respeto a la continuidad de los procesos y la democratización del hacer política educativa.

A pesar del cambio drástico en el estilo de las decisiones en ambos períodos, la línea definida en los ochenta es respetada en los noventa. Se mantiene la municipalización como eje articulador de la estructura educativa, el financiamiento por alumno como estrategia de asignación de recursos y el financiamiento público a las escuelas privadas. En los noventa se agregan cambios para mejorar el sistema en cuanto a la calidad y la equidad de la oferta, pero manteniendo la estructura diseñada en la década anterior.

El gran aporte de los noventa, es que la política educativa se transforma en un asunto público, en el cual las decisiones del gabinete migran a un foro político abierto. Además de políticos, los ministros deben ser comunicadores. El gran interlocutor es la opinión pública y los procesos son la venta de ideas, la persuasión, la negociación y otros que marcan el estilo de hacer política de los regímenes occidentales más maduros.

Estos son rasgos que están apareciendo en otros países del continente. Hay claras señales de que muchos países están consciente o inconscientemente imitando los caminos de Chile. Ya sea porque inventan este proceso en el acontecer cotidiano, o porque usan a Chile como fuente de inspiración, pero el hecho es que parece haber una chilenización de los procesos educativos en los países en que se producen hoy las más notables reformas en educación.

Página en blanco a propósito

BIBLIOGRAFIA

- Banco Interamericano del Desarrollo (1996). "Apoyo a la reforma en la prestación de servicios sociales". Documento de circulación interna.
- Banco Interamericano del Desarrollo (1996). *Progreso económico y social en América Latina*, Tema especial: Cómo organizar con éxito los servicios sociales, Washington, DC: BID.
- Banco Interamericano del Desarrollo (1998). *Progreso económico y social en América Latina*, América Latina frente a la desigualdad, Washington, DC: BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1999). "Reforming primary and Secondary Education in Latin America and the Caribbean: An IDB Strategy". De próxima publicación.
- Braslavsky, C. y Cosse, G. (1996). "Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones", Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina, PREAL, Buenos Aires.
- Briones, G. et al. (1984). *Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar*, Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación. Santiago, Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1995). Focalización y pobreza. *Cuadernos de la CEPAL*, Naciones Unidas, Santiago.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (UNESCO) (1992). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Organización de las Naciones Unidas, Santiago.

- Comisión Nacional para la Modernización de la Educación (1994). "Informe para su excelencia el Presidente de la República, Don Eduardo Frei Ruiz-Tagle". Ministerio de Educación. Santiago, Chile.
- Cox, C. (1997). *La reforma de la educación chilena: contexto, contenidos, implementación*, Documentos PREAL N° 8, Santiago, Chile.
- Cox, C. y González, P. (1998). "Educación: de programas de mejoramiento a reforma", en: Cortázar, R. y Vial, J. (Eds.), *Construyendo opciones: propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*, CIEPLAN/DOLMEN.
- Cox, C. y Lemaitre, M.J. (1999). "Market and state principles of reform in chilean education: policies and results". De próxima publicación por el Banco Mundial.
- Cox, C. y Garretón, M.A. (1989). *Propuestas políticas y demandas sociales: Educación*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Santiago.
- Espínola, V. (1993). "The Educational Reform of the Military Regime in Chile : The School system's response to competition, choice and market relations". Tesis de Doctorado presentada a la University of Wales College Cardiff.
- Espínola, V. (Ed.) (1994). *La construcción de lo local en los sistemas educativos descentralizados*, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, CIDE, Santiago, Chile.
- Espínola, V. (1995). "El impacto de la descentralización sobre la educación gratuita en Chile", Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, CIDE, Santiago, Chile.
- Espínola, V., Chaparro, M. y Lazcano, L. (1997). "Evaluación de la gestión municipal en educación en el contexto de la descentralización", en: *Revista de Estudios Sociales* N° 91, CPU, Santiago, Chile.
- Filp, J. (1994). Todos los niños aprenden, evaluaciones del P-900, en: Gajardo, M. (Ed), *Cooperación internacional y desarrollo de la educación*, ASDI/AGCI/CIDE, Santiago, Chile.
- Gajardo, M. et al. (1994), *Cooperación internacional y desarrollo de la educación*, ASDI/AGCI/CIDE, Santiago, Chile.

- García-Huidobro, J.E. y Zuñiga, L. (1990). *¿Qué pueden esperar los pobres de la educación?* Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, Santiago, Chile.
- Gauri, V. (1998). *School choice in Chile: two decades of educational reform*, University of Pittsburg Press.
- Hopenhayn, M. (1998). "El desafío educativo: en busca de la equidad perdida", en: Cohen, E. (Ed.), Educación, eficiencia y equidad, *Colección Estudios Sociales*, CEPAL/OEA/SUR, Santiago, Chile.
- Infante, M.T. y Schiefelbein, E. (1992). "La reforma educacional en Chile: descentralización, privatización y expansión de opciones a nivel individual. Fotocopia.
- Lockheed, M. y Verspoor, A. (1991). *Improving primary education in developing countries*, Washington, DC: Banco Mundial.
- Martínez, R. (1998). "La prueba SIMCE y la medición de la calidad de la educación", en: Cohen, E. (Ed.), Educación, eficiencia y equidad, *Colección Estudios Sociales*, CEPAL/OEA/SUR, Santiago, Chile.
- Martinic, S. (1996). *Empresarios y educación : experiencias de colaboración*, Documento de Trabajo, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, Santiago, Chile.
- Matte, P. y Sancho, A. (1991). Sector de educación básica, en: Larroulet, C. (Ed.), *Soluciones privadas a problemas públicos*, Santiago, Chile: Instituto Libertad y Desarrollo.
- Ministerio de Educación de Chile (1993). "Educación de calidad para todos: Políticas educacionales y culturales", Informe de Gestión 1993, Santiago, Chile.
- Ministerio de Educación de Chile (1995). "La reforma educativa en marcha: políticas del Ministerio de Educación", Santiago, Chile.
- Ministerio de Educación de Chile (1996). "Compendio de Información Estadística", Santiago, Chile.
- Ministerio de Educación de Chile (1996). "La jornada escolar completa diurna para todos", Santiago, Chile.

- Ministerio de Educación de Chile (1998). "Participación e interés de los padres en la educación de sus hijos", Santiago, Chile.
- Núñez, I. (1995). "Gobierno, municipalidades y profesorado: dificultades para un consenso", ponencia en la mesa redonda: Viabilidad política e institucional de la reforma educativa, Documento de circulación interna.
- OCDE (1997). "Education at a glance: OECD indicators", París, Francia: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- Organización de Estados Iberoamericanos, (1993), "Sistemas Educativos Nacionales: República de Chile", O.E.I., Santiago.
- Prieto, A. (1983). *La modernización educacional*, Santiago, Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Prawda, J. (1992). *Educational decentralization in Latin America: lessons learned*, Human Resources N° 27, Washington, DC: Banco Mundial.
- Reynolds, D. y Cuttance, P. (1992). "School effectiveness: research, policy and practice", Cassell, Londres.
- Rodríguez, J. (1994). "Desarrollo, descentralización y educación", discurso frente al Congreso Nacional, mayo de 1994, Santiago, Chile.
- Swope, J. y Teijido, S. (1998). *Inversión de la empresa privada en la educación pública en Chile*, Doc. CIDE N° 8, Santiago, Chile.

En un panorama de cambios generalizados en educación, Chile está siendo observado como un país donde se probaron innovaciones y estilos de hacer política educativa inéditos en América Latina. Fue el primer país en introducir varias de las medidas que a comienzos de los años ochenta resultaban revolucionarias en la región, y que con el tiempo han ganado creciente aceptación, como el financiamiento por alumno, los proyectos escolares y las exenciones tributarias a los aportes del sector privado. A partir de los años noventa, se destacan los esfuerzos para dar continuidad a los procesos por sobre los cambios en el escenario político, y por abrir a la opinión pública las decisiones educativas, que pasan a ser cuestiones de interés público y discutidas por la sociedad civil.

En este libro se reproducen las entrevistas realizadas a cinco ex-ministros de educación que jugaron un papel clave en la implementación de los cambios. Ellos dan a conocer su personal visión de los procesos de toma de decisiones, de concertación de intereses, de participación y de los acuerdos logrados sobre las metas para la educación en Chile y las estrategias para lograrlas.

Diseño de portada: Valkiria Amaro Peizer



Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

www.iadb.org/pub

ISBN: 1-886938-65-2

