



REFORMA EDUCATIVA Y POLÍTICA EN CHILE*

*Alan Angell***

Este artículo examina dos importantes reformas educativas introducidas en Chile desde el regreso de la democracia. La primera se dirigió al 10% de las escuelas más pobres de Chile. La segunda fue una reforma fundamental del sector educativo primario. Ambas han sido exitosas en tanto que han logrado sus objetivos y marcan un cambio fundamental respecto de las reformas educativas del gobierno de Pinochet. Se clasifican las razones del éxito de estas reformas en función de factores políticos, institucionales y operacionales. En esencia, un pequeño grupo de reformadores educativos bien capacitados, con amplio apoyo y fuerte respaldo del Ministro de Educación y del Presidente fueron capaces de sobreponerse a la resistencia de los burócratas del Ministerio de Educación y a la del sindicato de maestros.

This article examines two important educational reforms introduced since the return to democracy in Chile. The first one was targeted at the poorest 10% of schools in Chile. The second was a fundamental reform of the primary educational sector. Both have been successful in meeting their objectives, and mark a fundamental shift from the educational reforms of the Pinochet government. The reasons for the success of the reforms are broken down into political, institutional and operational factors. In essence, a small team of trained educational reformers, with widespread support and strong backing from the Minister of Education and the President were able to overcome the resistance of the bureaucrats of the Ministry of Education and that of the school teachers union.

Se ha prestado gran atención a las reformas del sector social de la era de Pinochet, incluidas aquellas que regresaban al nivel mu-

* Esta investigación fue comisionada por el Grupo de Política para la Agenda Social del Banco Interamericano de Desarrollo. Agradezco a los miembros de dicho grupo sus comentarios, en especial a Antonia Silva, quien coordinó el proyecto. Una versión preliminar de este artículo aparece en Antonia Silva, ed., *Implementing Policy Innovations in Latin America* (BID, Washington, DC, 1996). También agradezco los comentarios de Samuel Valenzuela, Gloria Pollack, Dagmar Raczynski y Christopher Abel. Sin embargo, agradezco sobre todo a los miembros del equipo MECE, en particular a Cristián Cox y a Marianela Cerri.

** Director del Centro de Estudios Latinoamericanos, St. Antony's College, Universidad de Oxford.

nicipal, la impartición de la educación básica y los servicios primarios de salud. Algunas veces se da por sentado que las políticas de los gobiernos democráticos del presidente Aylwin (1990-1994) y del presidente Frei (1994) son esencialmente una continuación de esas reformas. Es cierto que con algunas no se ha dado marcha atrás: se mantiene el énfasis en la descentralización y en la participación del sector privado, aunque también ha habido innovaciones en la política social. Dos reformas en educación, que se relacionan entre sí, son diferentes de las del periodo de Pinochet, tanto en sus objetivos —mejorar la calidad y la equidad de la educación— como en su método de implementación.

En primer lugar, estas reformas se introdujeron de manera democrática y no fueron impuestas por un gobierno autoritario, proceso que puede ser más difícil, pero también es muy probable que resulte en reformas más duraderas en tanto que reflejan, y ayudan a crear, un amplio consenso. En segundo lugar, las reformas eran nuevas puesto que el motivo que las guiaba no era la eficiencia administrativa sino el mejoramiento de la calidad de la educación, poniendo especial atención a las necesidades específicas de los sectores más pobres. Este artículo argumentará que la reformas iniciadas en 1990 han logrado mejorar la calidad y la equidad de la educación en Chile y, al tener éxito, han contribuido también al fortalecimiento de la democracia.

Reforma educativa bajo un gobierno autoritario

Tradicionalmente, el sistema educativo chileno había sido sumamente centralizado. El gobierno de Pinochet revirtió esa tendencia, mediante varios procedimientos. Para empezar, se transfirió la responsabilidad de la educación primaria y secundaria a las 325 municipalidades que había en Chile en ese entonces (hoy existen 334). A las municipalidades se les otorgó el poder para contratar y despedir maestros y para ser responsables de los edificios y el equipo de las escuelas. El Ministerio de Educación mantuvo el poder sobre los planes de estudio y los libros de texto y obtuvo funciones de regulación y supervisión.

El segundo procedimiento consistió en incrementar el sector educativo privado, a través de la expansión del sistema de escuelas particulares subvencionadas. Este sector incrementó su participación de alumnos en todos los niveles de un 15.1% del total en 1981, al 32.3% en 1992. De los alumnos restantes el 61% asistió a escuelas municipales y 7% a escuelas privadas de paga. Las escuelas particulares subvencionadas tienden a concentrarse en áreas donde pueden atraer más alumnos, es decir, no se localizan en las áreas más pobres o aisladas. Existen 91 municipalidades, predominantemente rurales, en las que sólo hay escuelas municipales.

Tercero, se introdujo un sistema de comprobantes para financiar escuelas, mediante el cual tanto a las municipales como a las privadas se les pagaba de acuerdo con el número de alumnos que asistieran a ellas. Esto sustituyó el sistema anterior basado en los presupuestos históricos asignados a cada escuela. Desafortunadamente, los efectos de la crisis económica de 1982/1983 llevaron a una reducción en el valor de 40% de los comprobantes, entre 1981 y 1990, y a pesar de que éste se ha incrementado en épocas recientes, no ha recuperado su valor de 1981. Los comprobantes no se ajustan para tomar en cuenta las necesidades de los niños de los hogares más pobres, ni tampoco premian a las escuelas que tienen un buen desempeño.¹

Las reformas también fueron parte de una política para reducir el poder de una burocracia del Estado central, el Ministerio de Educación (en adelante Mineduc). Muchas de las funciones del Ministerio fueron derogadas tanto en el ámbito provincial y regional, como en el municipal, y las reformas conllevaron una reducción en su tamaño de 20 000 empleados en 1980 a cerca de 3 000 a fines del go-

¹ El sistema de comprobantes proporciona más incentivos para el sector privado que para el sector público. Las escuelas privadas se benefician directamente del incremento en las inscripciones. Cualquier aumento en las escuelas municipales normalmente lleva a que se reduzca el apoyo otorgado a la municipalidad. Más aún, las escuelas privadas se pueden ajustar con mayor flexibilidad a los cambios en la demanda, mientras que las escuelas municipales tienen un sistema de regulaciones más estricto. Entre 1991 y 1993 mientras que la matrícula en las escuelas municipales creció sólo 1%, el número de maestros creció 10%, principalmente como resultado de regulaciones legales que impedían una política adecuada para desplegar recursos humanos en las escuelas municipales. Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación Chilena, *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI*, Santiago: Septiembre 1994, p. 24. Este informe es un excelente diagnóstico de la situación de la educación chilena. (Por sencillez, referencias futuras se harán bajo el nombre de su director que es como se le conoce ampliamente en Chile el Informe Brunner.)

bierno de Pinochet, número que algunos críticos aún consideran como muy grande para el papel que desempeña.

El gobierno de Pinochet se oponía a lo que consideraba como intereses creados que impedían la operación del libre mercado, en este caso la asociación profesional de maestros (El Colegio de Maestros) quienes, se decía, habían hecho que el uso flexible de los recursos laborales se tornara rígido. En consecuencia, se prohibieron los sindicatos y los maestros se convirtieron en empleados privados de las municipalidades, en lugar de ser funcionarios públicos del Estado. Aunque el número de maestros no varió mucho, se ha estimado que los salarios de éstos en el sector municipal se redujeron en un 7% anual entre 1981 y 1990, y en el sector de escuelas subvencionadas públicas en 10% anual.²

Estas reformas educativas fueron afectadas inmediatamente por la severa recesión económica de 1982/1983. Mientras que en 1970 Chile gastó el 4.3% de su PIB en educación y 4.9% en 1981 (el incremento en ese año fue principalmente para cubrir el costo de transferir responsabilidades a los municipios), para 1988 se había caído a 2.7%. En relación con el gasto público total, el gasto en educación bajó de 11% en 1980 a 8.1% en 1990. No obstante, el gasto en la educación primaria se mantuvo constante; el que disminuyó fue el de secundaria y especialmente el de nivel universitario.³

Cualesquiera que hayan sido los méritos fiscales y administrativos de las reformas del gobierno de Pinochet, no estuvieron acompañados por un mejoramiento real de lo que se consideraba, y aún se considera, como un sistema educativo inadecuado. Un informe autorizado, que fue presentado al presidente en 1994, afirmaba que "Nuestro sistema escolar adolece de graves fallas y su desempeño es de baja calidad, inequitativo e ineficiente. Sus resultados son mediocres, especialmente para los niños y jóvenes que provienen de los sectores de menores ingresos".⁴

² Viola Espínola, *The Decentralization of the Education System in Chile (1980-1984)*, mimeo., Santiago: abril 1995, p. 20.

³ El nivel de gasto en educación superior cayó de un total de 40.9% del presupuesto total de educación en 1980 a 21.6% en 1990. Al menos ésta es una distribución progresiva de los gastos educativos y coincide con los patrones actuales en muchos países que subsidían la educación en forma desproporcionada.

⁴ Informe Brunner, p. 7.

El reto principal que enfrenta la educación primaria en Chile ya no es la cobertura sino la calidad y la equidad. La educación primaria es ahora casi universal para los dos millones de niños entre las edades de 6 y 13 años, y está dividida en ocho grados. Sin embargo, existe una amplia preocupación por los anticuados planes de estudio, los métodos de enseñanza obsoletos y mecánicos, y la falta de motivación de los maestros. Los exámenes aplicados a nivel nacional para medir el logro educativo muestran resultados muy decepcionantes.⁵ Estos exámenes (conocidos por sus siglas en español SIMCE- Sistema de Medición de la Calidad de la Educación) aplicados en 1991 a estudiantes de 4º y 8º grados de educación primaria muestran promedios de 60.1% en matemáticas y 61.2% en español en el 4º grado, mientras que para el 8º los promedios respectivos fueron 51.6% y 55.1%. El nivel debería ser del orden del 80%. En algunas escuelas rurales el promedio apenas llegó a un tercio de lo que debería ser.⁶ En cuanto al logro, los exámenes muestran una diferencia significativa, aunque pequeña, entre las escuelas municipales y las subvencionadas particulares, que son un poco mejores. La repetición de grados también constituye un problema real y, según datos de la UNESCO, alcanzó el 12.2% en 1988.

La reforma educativa bajo la democracia

Para los gobiernos democráticos, en contraste con el gobierno de Pinochet, los problemas de equidad y de calidad se convirtieron en los elementos más importantes de las reformas educativas y no fueron determinados por una agenda fiscal o administrativa.

⁵ Sin embargo, debemos tener cuidado al interpretar los exámenes del SIMCE. Las pruebas son básicamente de elección múltiple y no examinan la habilidad para escribir o expresar ideas. Las pruebas se calculan de forma tal que dificulta la determinación del mejoramiento general a nivel nacional, aunque puede estimarse el mejoramiento de diferentes categorías de escuelas.

⁶ De acuerdo con el Informe Brunner, 3 de cada 4 niños en el 4º grado, provenientes de la mitad más pobre de la sociedad, no entienden lo que leen, y su nivel de ejecución no es siquiera la mitad de lo que normalmente se obtiene a esa edad. Un factor señalado por el Informe, que ayuda a explicar esto, es el tiempo relativamente corto del año escolar chileno, 800 horas anuales, mientras que en muchos países con igual nivel de desarrollo que Chile los niños pasan 10% más de tiempo en la escuela; los niños taiwaneses pasan 1 177 horas cada año en la escuela. Informe Brunner, p. 10.

En 1990, cualquier intento de cambio en el sistema educativo por parte de los reformadores democráticos enfrentó una serie de retos y obstáculos, entre los que se encontraba un sistema severamente subfinanciado en los niveles de primaria y secundaria. Aun así, la necesidad básica de mantener la estabilidad macroeconómica era tan urgente —tanto por razones políticas como económicas— que estaba claro que no habría un incremento inmediato y automático de recursos. Las municipalidades habían recibido poca capacitación para ayudarles a asumir sus nuevas responsabilidades educativas y, de hecho, muchas resintieron tener que asumir un cambio de esa magnitud sin recursos financieros adicionales, o algún otro tipo de ayuda. Los maestros estaban mal pagados, tenían una moral baja y los años de autoritarismo habían suprimido cualquier espíritu de innovación. Los servidores públicos en el Ministerio, tanto a nivel central como provincial, estaban acostumbrados a desempeñar rutinas burocráticas más interesadas en asegurarse que se cumplieran las reglas que en esforzarse por mejorar la calidad de la educación. Al tomar posesión, los reformadores mismos tenían altos niveles de competencia en planeación educativa, pero poca o ninguna experiencia burocrática.

No obstante, cada uno de estos obstáculos podría ser utilizado positivamente por un grupo con imaginación y energía. La falta de recursos implicaba una planeación muy cuidadosa y un uso eficiente de aquellos recursos disponibles. También significaba acudir a fuentes de financiamiento externas, que es una disciplina por derecho propio, pues se debe poner atención a la presupuestación, a la claridad de objetivos y a precisar las evaluaciones. En el ámbito municipal, las autoridades aceptaron los nuevos programas porque de alguna manera significaba menos trabajo para los gobiernos locales. La combinación de un modesto incremento salarial, recurrir a su profesionalismo, y nuevos y atractivos cursos de capacitación, sirvieron para ganarse a los maestros. En el ámbito central, si los burócratas carecían de imaginación y estaban limitados por la rutina, al menos no eran corruptos ni entorpecían en exceso, y en el ámbito provincial no sólo se convirtieron en aliados de los reformadores, sino en sus principales agentes.

Quizás la mayor ventaja de los reformadores residía en el clima político del regreso a la democracia. El nuevo gobierno gozó de una

poderosa legitimidad, resultado del apoyo recibido. Para sostener la legitimidad, el gobierno tenía que redirigir el déficit social de los años pinochetistas, durante los cuales se había observado una aguda reducción en el gasto gubernamental en salud y educación, así como un incremento masivo en la pobreza. ¿Qué mejor forma de empezar, inmediatamente, que con programas para mejorar la escolaridad de los sectores más pobres de la sociedad y, no mucho después, con programas para mejorar la calidad general de la educación mediante métodos que favorecían la discusión y la participación, en lugar de la imposición centralizada? Las reformas educativas encajaron perfectamente con el espíritu de los tiempos.

El gobierno de Aylwin anunció que mejorar la calidad de la educación era una prioridad. El gobierno aumentó el gasto en educación a 3.2% del PIB en 1993 y de acuerdo con el ministro de Educación saliente Jorge Arrate (en 1993), el gasto total en educación se había incrementado 54% en términos reales comparado con gobiernos anteriores.⁷ El gobierno de Frei ha enfatizado aun más la necesidad de las reformas educativas, incluyendo el compromiso para incrementar el gasto (público y privado) a cerca de 7% del PIB a lo largo de un periodo de ocho años. Sin embargo, en cuanto a los métodos de la reforma, no existe una diferencia sustancial entre los dos gobiernos y dicha continuidad —tanto política como de políticas— es uno de los factores que ayuda al éxito.

Uno de los problemas centrales que enfrenta la reforma educativa en cualquier país de América Latina es la probable oposición de los fuertemente organizados sindicatos de maestros. El sindicato había sido proscrito durante el gobierno de Pinochet y con el regreso a la democracia los maestros esperaban que se prestara atención inmediata a sus agravios acumulados. Los maestros deseaban regresar a la época del sistema educativo centralizado. No lo lograron, pero en 1991 se beneficiaron del Estatuto Docente (ED) que establecía un salario mínimo, así como pagos adicionales por antigüedad, títulos académicos y por trabajar en áreas difíciles. El punto más controvertido de la reforma fue la creación de la estabilidad en el empleo (inamovilidad del trabajo) que ha sido muy criticado por impedir el

⁷ En términos reales el gasto para 1995 es 24% más alto que en 1981, año del mayor gasto de la década de los ochenta.

uso flexible del personal en las escuelas. El costo del ED entre 1991 y 1995 es del orden de 300 millones de dólares estadounidenses, que es mayor al costo de las dos reformas aquí discutidas.⁸ Chile no tiene escasez de maestros. El cociente promedio maestro/alumno a nivel preescolar y elemental es de un maestro por cada 23 alumnos, mientras que en muchos países es de uno por 30 niños y más.⁹ En efecto, se ha calculado que un cambio hacia un cociente de 30 alumnos por maestro permitiría un incremento de 50% en el salario de los maestros.¹⁰ Pero considerando los bajos salarios existentes y el bajo prestigio de la profesión, ha sido difícil atraer a los mejores graduados hacia la enseñanza. Aun con el incremento salarial de la ED, los maestros ganan menos en relación con el ingreso per cápita que tenían en 1985, sin mencionar el de la década de los sesenta. Sin embargo, el ED consiguió que el gobierno tuviera un respiro de las presiones provenientes del sindicato, lo que le permitió llevar a cabo las dos reformas más importantes.

Las dos iniciativas más importantes —tendientes a mejorar la calidad de la educación y la equidad en su distribución— fueron el Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas de Sectores Pobres (P900) y el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Básica (MECE-Básica).¹¹ De acuerdo con el principal arquitecto del programa MECE, la nueva política “busca superar el paradigma neoliberal o de mercados desregulados surgido en la década pasada, con su énfasis exclusivo en criterios de competencia, rentabilidad y descentralización, su descalificación del rol que debe jugar el Estado y sus resultados de inequidad y segmentación sociocultural”.¹²

Esta afirmación establece claramente un papel activo para el Estado, papel muy diferente al asignado durante el gobierno de Pino-

⁸ Cristián Cox, “Las políticas educacionales del gobierno de la transición (Chile 1990-1994)”, *Proposiciones* (Santiago), núm. 25, 1994, p. 164.

⁹ Informe Brunner, p. 19.

¹⁰ El cálculo proviene del ex ministro de Educación, Ernesto Schiefelbein en Juan Pablo Valenzuela, *Financiamiento de la educación en Chile*, mimeo., Santiago: 1995, p. 33.

¹¹ El gobierno ha negociado un nuevo préstamo con el Banco Mundial para iniciar un programa MECE-Media. Dentro del programa MECE-Básica había una asignación de 2.5 millones de dólares por dos años para diseñar un programa de educación secundaria.

¹² Cox, “Políticas educacionales”, *op. cit.*, p. 167.

chet.¹³ El Estado debería tomar la responsabilidad de diseñar una estrategia educativa general a largo plazo y proporcionar los medios más eficientes para llevarla a cabo. Sin embargo, no se tenía la intención de que fuera un plan centralizado, centralmente administrado. Antes bien, el Estado debería crear las condiciones que permitieran a las escuelas asumir mayores responsabilidades para mejorar la calidad de la educación. El papel del Estado sería el de proporcionar ayuda técnica, inspeccionar las escuelas y evaluarlas. Sin embargo, el Estado tiene la responsabilidad de lograr un grado de equidad en la provisión de educación, lo que implica una discriminación dirigida y positiva.

Para desempeñar este papel redefinido, el Ministerio de Educación debería llevar a cabo su propia reforma interna. Las nuevas políticas fueron diseñadas por equipos creados a propósito más que por funcionarios del Mineduc. Después de las reducciones de los años de Pinochet, se consideraba que el Ministerio de Educación era muy débil y tenía una moral tan baja que sería difícil planear dichos programas. Existía también la necesidad de acciones rápidas y efectivas.¹⁴

El P900

El programa P900 comenzó en 1990 y tenía el propósito de mejorar la calidad de las escuelas en las áreas rurales y en las áreas de pobreza urbana extrema. Inicialmente se dirigió a las escuelas que presentaban los más altos niveles de carencias educativas (10% del total o 900 escuelas), pero se amplió para cubrir un total de 1 500, dado que algunas mejoraron tanto su desempeño general que dejaron el programa y otras más se incorporaron a él.

El objetivo era mejorar el aprendizaje de los niños del primero al cuarto grados en lectura, escritura y matemáticas. La finalidad del

¹³ Considere esta afirmación del derechista Instituto Libertad: "Al estado no le corresponde un papel protagónico como educador, como empleador de docentes o como administrador de escuelas". Documento inédito, 1994, p. ii.

¹⁴ Entrevista con Pedro Serra, coordinador, *Fortalecimiento Institucional*, MECE-Básica, 15 de septiembre de 1995. Añade que cuando algunas funciones fueron desarrolladas por el Ministerio, se obtuvieron resultados insatisfactorios, pues los funcionarios eran muy cautos, demasiado conscientes de los trámites burocráticos, aunque no particularmente obstructivos.

programa consistía en mejorar tanto la calidad de los maestros como de la infraestructura de las escuelas e incrementar el abastecimiento de material educativo. Se implementaron programas continuos de capacitación para los maestros, se instalaron bibliotecas en los salones por primera vez en Chile y se organizaron clases de regularización para alumnos difíciles y de bajo rendimiento impartidas por jóvenes voluntarios de la localidad (monitores de la comunidad).

En 1991 el P900 llegó a 1 278 escuelas. Incluía a 222 491 alumnos del 1º al 4º grado, que es cerca del 20% del total de alumnos de ese nivel, y 7 267 maestros participaban en los programas.¹⁵ Dicha cobertura se logró con bajos costos administrativos —cerca de 4% del costo total del programa— y, además, la mayor parte del financiamiento provino del exterior. En los primeros tres años y medio, el costo promedio anual del programa fue de 4.8 millones de dólares estadounidenses, de los cuales 3.2 millones llegaron del exterior.¹⁶

Una comparación de los resultados del SIMCE hasta 1994 muestra el grado en el que el P900 mejoró el nivel educativo. En términos nacionales generales, entre 1990 y 1994, las escuelas del P900 muestran una tasa ligeramente mayor de incremento en las clasificaciones del SIMCE para el 4º grado, que el promedio nacional.¹⁷ En el periodo 1990-1992, 65% de las escuelas del P900 al menos mejoraron sus clasificaciones en el SIMCE, en comparación con el resto de las escuelas municipales y las subvencionadas de su región; y de éstas, el 28% con mejor desempeño obtuvieron clasificaciones más altas que el promedio regional. De 1992 a 1994, 56 % de las escuelas P900 tuvieron un mejor desempeño que el resto de las escuelas de la región y 21% de éstas superaron el promedio regional.

¹⁵ Datos y detalles tomados del documento del Ministerio de Educación, "Atención preferencial a las escuelas más pobres de Chile" (sin fecha ¿1993?). En el periodo 1990-1992, se mejoró la infraestructura de 800 escuelas; se crearon 3 521 bibliotecas de salón de clase; 18 860 maestros participaron en cursos de capacitación; y 124 000 alumnos en cursos de regularización. En 1995 había 988 escuelas en el programa P900, a las que asistían 288 271 alumnos y 5 135 maestros en cursos de capacitación. Las opiniones del primer coordinador nacional del P900 se encuentran en Juan Eduardo García-Huidobro, "Positive Discrimination in Education: Its Justification and a Chilean Example", en *International Review of Education*, vol. 40, 1994.

¹⁶ M. Guajardo, p. 81. En 1991 un donativo del gobierno danés de 4.8 dólares proporcionó los recursos suplementarios para incluir a las escuelas adicionales.

¹⁷ J. C. García Huidobro y C. Jara, "El Programa de las 900 Escuelas", en M. Guajardo, *op. cit.*, p. 67.

De acuerdo con un miembro del grupo de evaluación, “el P900 fue un modelo de cómo hacer las cosas. No se trató qué hacer, sino de cómo hacerlo. Fue importante para cambiar las expectativas de los maestros y de los niños. Ayudó a modificar los métodos tradicionales de enseñanza por repetición y a romper la cortina de hierro entre maestros y alumnos. También contribuyó a mejorar la relación entre las autoridades escolares (directores) y los maestros. El sistema era como un conjunto de capas con poco contacto entre ellas. Con el P900 por primera vez hubo interacción real entre las capas”.¹⁸

El programa MECE

El programa MECE es la política central del gobierno para mejorar los insumos, procesos y resultados del sistema escolar a nivel primaria y para distribuir los recursos en forma más equitativa.¹⁹ Sintetiza la política educativa del gobierno: alentar la participación, descentralizar, mejorar el papel del Ministerio combinando funciones de regulación e intervención directa, emplear mecanismos de mercado para favorecer la coordinación y alentar la innovación.

La política del MECE fue diseñada por un grupo de especialistas provenientes de una variedad de disciplina, así como del Ministerio de Educación, universidades y centros de investigación privados. Hubo un proceso continuo de consulta con los actores principales del proceso educativo, incluyendo una serie de talleres continuos con maestros de escuelas pobres. El programa tendrá un costo de 243 millones de dólares estadounidenses, de los cuales el Banco Mundial presta 170 millones de dólares y el gobierno aporta 73 millones de dólares. De la suma total, 74% se gastará en la educación primaria a lo largo de seis años; 16.3% en educación pre-primaria durante cinco años; y 10% en un periodo de cinco, para modernizar el Ministerio de Educación y planear un programa similar para la educación secundaria.²⁰

¹⁸ Entrevista con Johanna Filp, investigadora de CIDE, y miembro del grupo de evaluación del P900, 1 septiembre, 1995.

¹⁹ Detalles tomados del documento del Ministerio de Educación, “Orientaciones básicas, objetivos y componentes del Programa MECE”, enero, 1994.

²⁰ Éste es el primer préstamo del Banco Mundial a Chile para educación desde 1970. Deberá ser pagado en 15 años, con un periodo de cinco de gracia. El programa MECE se inició en 1992 y dura 6 años.

Los objetivos específicos del programa MECE son mejorar las condiciones físicas y educativas de los maestros y estudiantes en el sector de escuelas primarias, a través de un plan para mejorar la infraestructura de 2 500 escuelas municipales (47% del total). Existe un gran aumento en la distribución de libros de texto: tres por cada alumno en los grados 1º a 4º, y cuatro para cada uno de los grados restantes. El total es más de 6 millones de textos al año, tres veces el nivel de los años ochenta. También existe un programa para instalar pequeñas bibliotecas con 35/60 libros en cada salón de clase de los primeros cuatro grados (33 606 bibliotecas en total). A los maestros se les pedirá que cuiden el estado de salud de los alumnos, enviándolos, si es necesario, a la clínica local de salud. Existen proyectos para reestructurar el trabajo interno de la escuela y transformar las relaciones de los maestros con sus comunidades locales.²¹

El proyecto más innovador es el denominado Descentralización Pedagógica, cuyo propósito es lograr que las escuelas diseñen y lleven a cabo sus propios programas de mejoramiento educativo, conocidos como Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME). El objetivo de los PME es mejorar el desempeño educativo y la cultura de las escuelas modificando la naturaleza altamente centralizada del sistema educativo chileno, en el que los maestros siguen órdenes y reglas dictadas por el centro, en lugar de utilizar métodos de enseñanza flexibles e imaginativos. Las responsabilidades técnicas pasarán del Ministerio a las escuelas, que entonces tendrán autonomía para diseñar sus propios programas de mejoramiento educativo, mientras que el Ministerio desempeñará un papel más activo en ayudar a que las escuelas diseñen sus programas iniciales. En la primera ronda de 1992, 1 200 escuelas presentaron proyectos, de los que se aprobaron 440, cuyo costo variaba de un mínimo de 2 700 dólares a un máximo de 8 000 dólares (sin incluir artículos de tecnología educativa hasta un valor de 1 500 dólares).²² Un PME durará de dos a tres

²¹ Otro programa está dirigido a incrementar el uso de las computadoras en las escuelas, con un proyecto piloto para crear una "red escolar de comunicaciones por computador" cuyo objetivo es ampliar los horizontes de las escuelas rurales y aisladas.

²² Un análisis de los 1 281 proyectos que operaban en 1994 muestra que caen en seis grandes categorías: comunicación (programas de radio, periódicos, ayudas audiovisuales); proyectos para atender pequeños jardines o para criar animales; talleres artesanales, laboratorios pequeños (computación, lengua, ciencia); actividades culturales, y experimentos para mejorar las habilidades de expresión (literatura, música teatro). Cox, *op. cit.*, p. 10.

años. Se tiene la intención de financiar 5 000 de esos proyectos hasta con un valor de 30 millones de dólares y 4 600 de los proyectos se destinarán las escuelas clasificadas como de alto y mediano riesgo educativo.²³

El programa MECE logró sus objetivos básicos en varias áreas. Para 1994 la atención a problemas de salud cubrió al 100% de los niños del primer al tercer grado; en infraestructura se alcanzó el 71% de la meta propuesta (se repararon 1 178 inmuebles); se sobrepasó la meta de proporcionar bibliotecas con un nivel de 109% (33 606 bibliotecas en las aulas, las cuales cubrieron todos los grupos de 1º a 4º); hubo un 100% de desempeño en la distribución de material didáctico, lo que cubrió todos los grupos en los grados mencionados; y en cuanto a la distribución de libros de texto, se alcanzó el 101.5 %, con lo que se abarcó a todos los niños de educación primaria.²⁴ Para 1995 el número de proyectos aprobados por el PME fue de 3 111, lo que en realidad cubre 4 383 (las escuelas rurales cooperan para presentar un proyecto único) e incluye cerca de un millón de alumnos. Estas cifras estaban precisamente dentro de las metas fijadas por el MECE al inicio del programa. Es, desde luego, muy pronto para evaluar, en forma sistemática, los resultados del programa MECE y algunos de sus efectos sólo serán evidentes en el largo plazo. De acuerdo con el coordinador del MECE-Rural, "Nosotros no estamos imponiendo un dogma, no existen reglas. Intentamos que las escuelas desarrollen su propia pedagogía. Y eso es más difícil de evaluar".²⁵

Una parte importante del programa MECE es la de perfeccionar al Ministerio de Educación, pues sólo de esta forma se pueden ins-

²³ En efecto, se estima que durante el periodo de seis años, el 90% de las escuelas elegibles para un PME lo recibirán. El elemento de competencia es ser el primero en la lista, más que el riesgo serio de fracasar para obtener un PME. (Hay 3 443 escuelas rurales con tres o menos maestros, quienes tienen sus propios programas en el MECE Rural.)

²⁴ Cox, "Programa", p. 8.

²⁵ Entrevista con Javier Sanmiguel, director del programa MECE-Rural, 28 de agosto de 1995. Agregó que, inevitablemente, lograr que los maestros cambien sus prácticas de enseñanza toma un largo tiempo. El director del Departamento Educativo de la provincia de Rancagua, estaba entusiasmado con los beneficios del programa MECE-Rural. Comentó que los microcentros son un avance para las escuelas rurales y han ayudado a superar los sentimientos de aislamiento de los maestros de las escuelas rurales. Las distancias geográficas pueden no ser grandes, pero sí hay una distancia psicológica. El hecho de que el MECE-Rural pague los costos de transporte y viáticos de los maestros es importante para ellos, pues lo consideran un reconocimiento a su labor. Entrevista, José Coloma, 31 de agosto de 1995.

titucionalizar las políticas. Las reformas de los ochenta no mejoraron la capacidad de las municipalidades para administrar sus programas, ni la del Ministerio para asumir un papel de supervisión y de regulación, ya que las actividades de éste se limitaron a la fiscalización financiera y administrativa y las responsabilidades técnicas y educativas recibieron poca atención. El programa MECE consiste en primer lugar, en perfeccionar la estructura descentralizada del Ministerio. Los departamentos provinciales son los niveles más descentralizados del Ministerio, pero también los más débiles y menos desarrollados. En segundo lugar, se deberá atender a las normas y procedimientos del propio Ministerio, de manera que se pueda actuar rápida y efectivamente. En tercer lugar, habrá un nuevo énfasis sobre la comunicación con los usuarios de la educación y con los actores locales. Para lograr estos cambios habrá un amplio programa de capacitación dentro del mismo Ministerio.

Explicando el éxito

¿Cuáles son los factores que ayudan a explicar el éxito de los programas? Podemos dividirlos en tres: políticos, institucionales y operacionales.

a) Factores políticos

El ambiente político en 1990 era apropiado para la introducción de reformas para mejorar la calidad y equidad de la educación. Había un regreso a la democracia. El lenguaje político aceptado en esa época hacía hincapié en la necesidad de acuerdos y consensos, una democracia de pactos y de reconciliación, una reforma educativa que conllevara equidad constituía una excelente encarnación del ambiente político del momento.²⁶ Era un inicio para remediar el déficit social acumulado de los años de Pinochet, pero en una forma en que

²⁶ De acuerdo con Cristián Cox, "frente a diversas materias se ha preferido postergar decisiones importantes en beneficio de generar consensos amplios en torno a las políticas que se desea adoptar. Tal ha sido el caso, por ejemplo, de la formulación de los objetivos fundamentales y contenidos mínimos curriculares para la enseñanza básica y media". *Políticas Educativas*, p. 168.

no generaría confrontaciones políticas. Era también una manera de vincular la nueva democracia con la vieja; el Estado, una vez más, asumiría la responsabilidad de proporcionar educación adecuada.

Aun así existía el peligro de revivir el temor de que un regreso al pasado reintrodujera en la educación un elemento ideológico divisivo. De ahí que el lenguaje utilizado para lanzar las reformas fuera consensual y no antagónico. En palabras del coordinador del P900: “hablamos sobre el mejoramiento y la equidad, pero no sobre la reforma. No deseábamos revivir temores de que éste era un nuevo dogma impuesto desde arriba. No queríamos que la gente pensara que ésta era una transformación ideológica”.²⁷ Cuando la oposición ganó las elecciones de 1989, dentro del nuevo gobierno de coalición había un amplio acuerdo sobre los objetivos de la reforma. Aunque los dos partidos de la derecha, ahora en la oposición después de 1990, no estaban contentos con algunos aspectos de la reforma —como, por ejemplo, los monitores del P900— había desacuerdo más que oposición total. El conflicto tenía poca intensidad y, en cualquier caso, no duró mucho.

Hubo de inmediato financiamiento externo disponible para que empezara el P900. Esto fue importante porque era necesario producir resultados rápidos para mostrar que éste no era otro conjunto de promesas. La necesidad de tal financiamiento era particularmente aguda en 1990, dado que el presupuesto nacional para ese año había sido fijado por el gobierno anterior y no existía margen para gastos en programas especiales. Sin embargo, el financiamiento externo —y más tarde el apoyo del Banco Mundial para el MECE— no hubiese llegado si los donadores externos no hubieran sido persuadidos tanto del diseño de los programas como de la voluntad política para llevarlos a cabo.

Las reformas educativas fueron beneficiarias de la reforma fiscal del gobierno en 1990,²⁸ y la reforma fiscal se negoció con los partidos de oposición de la derecha en el congreso, precisamente para financiar programas sociales. El que se haya negociado exitosamente significó que hubiese más recursos disponibles para la educación, empero

²⁷ Cecilia Jara, entrevista. Aquí hay claras resonancias de la dañina controversia sobre reforma educativa durante el periodo de Allende.

²⁸ Sobre la reforma fiscal, véase el capítulo de Mario Marcel, en Antonia Silva (ed.), *Implementing Policy Innovations in Latin America* (IBD, Washington D.C., 1996).

también fue un signo adicional de que había consenso nacional sobre la necesidad de tales programas.

Finalmente, los programas fueron apoyados por un ministro, Ricardo Lagos, quien además de ser poderoso políticamente, estaba consciente de la necesidad de la innovación educativa. Fue pura casualidad que una de las figuras más poderosas de la *concertación*, Ricardo Lagos, llegara a ser ministro de Educación, ya que se anticipaba que sería electo senador por Santiago. Cuando eso no sucedió, debido a las peculiaridades del sistema electoral chileno, fue candidato de último minuto para un cargo ministerial.²⁹ Permaneció en el puesto por tres años y fue un gran defensor de su Ministerio en el gabinete.

b) Factores institucionales

Uno de los puntos fuertes de las reformas fue la manera en que tomaron en cuenta a las instituciones existentes y les dieron un nuevo papel. Los nuevos programas no rechazaron las políticas de descentralización del gobierno de Pinochet, sino que buscaron tomar ventaja de ellas. Por ejemplo, la categoría de supervisor fue creada por el gobierno de Pinochet para trabajar a nivel provincial y fiscalizar las escuelas del área. Las reformas transformaron lo que era un papel de supervisión burocrática y lo convirtieron en uno de participación en el cambio y mejoramiento educativos.

Crear agencias *ad hoc* para desempeñar papeles que, idealmente, debería desempeñar un Ministerio, invariablemente crea tensiones entre los recién llegados y los funcionarios de carrera en dicho Ministerio. Esto fue y sigue siendo un problema. Pero hubo un intento por reducir la tensión. En primer lugar, el proyecto MECE incluyó un elemento para la modernización del Ministerio. Segundo, el programa intentó que los agentes del Ministerio participaran, con la mayor cercanía posible, en la ejecución de los programas. Tercero, se especificó que cuando terminara el financiamiento especial, los programas se incorporarían a las operaciones normales del Ministerio.

²⁹ Para mayores detalles, véase Alan Angell y Benny Pollack, "The Chilean Elections of 1989 and the Politics of the Transition to Democracy", en *Bulletin of Latin American Studies*, vol. 9, núm. 1, 1990.

Uno de los legados positivos del gobierno anterior fue el considerable perfeccionamiento de la base de datos estadísticos del Ministerio. Había datos disponibles sobre los avances educativos a nivel de escuelas y sobre la distribución de la pobreza en Chile. Con estos datos fue posible localizar las áreas más necesitadas y dirigir los recursos hacia ellas, lo que significó que el P900 podría empezar inmediatamente sin, primero, tener que conducir grandes y costosas operaciones de recolección de datos.

c) Factores operacionales

Se puede argumentar que el factor más determinante en su éxito fue la existencia de un pequeño grupo de educadores con alta capacidad profesional, que estaba de acuerdo tanto con el qué se tenía que hacer, como con la forma de hacerlo, y que tenía experiencia en pequeñas versiones piloto de lo que llegaría a ser el P900 y el MECE. Durante la mayor parte de la dictadura, varios centros pequeños de investigación habían conducido extensos estudios sobre la educación chilena y habían experimentado formas de mejorarla. Cuando el gobierno de Aylwin fue electo, este grupo formó un equipo muy cercano, unido y dedicado, ansioso de poner en práctica, a escala nacional, lo que por años había estado haciendo en pequeña escala. Había, como muchos indicaron, un sentido real de "mística", además de que la composición del grupo se mantuvo estable.³⁰

Es difícil cuantificar factores tales como el compromiso, pero una y otra vez en entrevistas, incluyendo aquellas con personas fuera del MECE, se resaltaba este factor. El sentido de realización, de una oportunidad única de poner en práctica sus ideas, de construir un amplio grupo de votantes para esas ideas sin duda explican el éxito del MECE y apoyan su continuidad.³¹ A nivel de la escuela, la exitosa puesta en práctica de un PME genera un apetito por más proyectos, lo que desde luego fue una de las ideas detrás del PME.

³⁰ Como escribe un observador, "este equipo se ha caracterizado por su gran estabilidad, y los cambios que ha sufrido en los tres años de su desarrollo han sido mínimos y no ha significado variación de línea ni de tipo de gestión", Undurraga, en Guajardo, *op. cit.*, p. 126.

³¹ Javier Sanmiguel, interrogado sobre sus razones para mantenerse en el programa, recaló que era profesor universitario, pero "ésta es una oportunidad única para mí para poner en práctica mis ideas. Por tanto deseo continuar." Entrevista.

Los programas fueron relativamente simples y sin controversia, pues las ideas eran bien conocidas e internacionalmente aceptadas. El reto fue ponerlas en operación. El P900 pudo empezar inmediatamente, y esto fue importante para ganar el apoyo de los maestros, directores de escuela, supervisores y el público. Sobre todo el P900 generó beneficios inmediatos para las escuelas pobres en términos del mejoramiento de edificios y la obtención de libros y material didáctico. Un director de escuela dijo que “era como si la Navidad hubiera llegado a la escuela”. El programa MECE era más amplio y más diverso. Aunque varios de los componentes de los programas estaban interrelacionados, podrían proceder a diferentes velocidades, de manera que los retrasos en una área no detuvieran a toda la reforma.

El apoyo del Banco Mundial, aunque obviamente importante en términos financieros, también ayudó a legitimar al programa nacional e internacionalmente. La relación con el Banco Mundial la resume Cristián Cox:

Era nuestra idea, nuestro proyecto. El Banco Mundial estaba, en principio, bastante nervioso de tratar con un ministro socialista de educación, pero pronto se superó esa situación. El caso es que teníamos un nivel de conocimiento y experiencia igual al del Banco Mundial. Podíamos hablar con ellos de igual a igual. Sin embargo, el principal negociador, Juan Prawda, era un hombre de gran experiencia internacional y gubernamental, y fue una gran ayuda y un gran apoyo para nosotros. Al principio el Banco Mundial estaba bastante preocupado sobre el PME, y los proyectos informáticos; pensaban que la gente huiría con el dinero, que habría un clientelismo extendido. Pero Chile no es así, hay controles estrictos y los empleados públicos son, por lo general, honestos. Ahora el Banco Mundial está recomendando el PME a otros países.³²

El problema de las relaciones operacionales con el Ministerio es central y complejo, y de ninguna manera está resuelto. El hecho de que los programas fueran cruciales para la política educativa del gobierno, y que finalmente iban a ser incorporados al Ministerio, ayudó a ganar apoyo desde el interior de éste, sobre todo en las provincias. Los programas se presentaron como parte de una estrategia de modernización del Ministerio y no como una estrategia para remplazarlo. En cierto sentido, al limitar la duración de los programas espe-

³² Segunda entrevista con Cristián Cox, 6 de septiembre.

ciales, el problema de la relación con el Ministerio surgiría por omisión, si no por algo más. El P900 llegó a ser parte de la estructura operativa del Ministerio después de 1995, por lo que, según el director del programa, “tenemos que concentrarnos en trabajar dentro del Ministerio para intentar cambiarlo en su interior”.³³ El director del departamento que estuvo a cargo de esta operación indicó que este proceso de institucionalización se inició en 1994 en su propio departamento:

Fortalecimiento Institucional pasa a formar parte del Departamento de Planeación y Finanzas del Ministerio.³⁴ Trabajar dentro del Ministerio significa que hay más reglas y regulaciones, pero éstas no son, en su opinión, imposiblemente restrictivas.³⁵ Se percibe, sin embargo, que aún hay considerable nerviosismo sobre el resultado, que quienes desean modernizar el Ministerio enfrentan un desafío enorme, el cual depende de un firme compromiso político del ministro y del subsecretario.

Los maestros podían ser otro obstáculo para el éxito de las reformas. Es fácil entender la oposición de los maestros a los procesos de descentralización bajo el régimen de Pinochet, puesto que se llevaron a cabo en forma autoritaria y otorgaron a las autoridades municipales, que no habían sido elegidas, el poder de contratar y despedir maestros. Por tanto, para el éxito de los nuevos programas era importante ganarse a los maestros, lo que se logró gracias a los resultados materiales que los programas trajeron consigo y a que los maestros recibieron adiestramiento profesional. También es probable que el Estatuto Docente haya tenido el efecto de reducir la presión por las preocupaciones salariales y de neutralizar la posible oposición del Colegio de Profesores, aunque sí ha habido huelgas de maestros por cuestiones salariales en 1994 y 1996. Éste es indudablemente el argumento del ministro de Educación, Ricardo Lagos, quien afirma

³³ Cecilia Jara, segunda entrevista, 8 de septiembre de 1995.

³⁴ Dado que el director de ese departamento es un extraño, un economista profesional traído para acelerar el proceso de reforma ministerial, las relaciones entre el departamento y la sección del MECE a cargo del fortalecimiento institucional, han sido buenas.

³⁵ Entrevista, Serra. Uno de los asesores del ministro de Educación, Iván Núñez, cree que uno de los efectos de los programas ha sido lograr que el Ministerio esté más interesado que antes en informar al público sobre lo que está haciendo y, más aún, esos programas han ayudado al mismo Ministerio a estar mejor informado sobre la situación de la educación en Chile. Entrevista, Iván Núñez, 22 de agosto de 1995.

que, por paradójico que parezca, tal acción era necesaria para salvar el proceso de descentralización. Frente a un poderoso sindicato de maestros que simplemente quería regresar al viejo modelo centralista, el Ministerio tuvo que asumir control nacional de algunas actividades, especialmente aquellas relacionadas con la regulación de pagos. De no haber habido acciones tendientes a igualar los salarios habría habido una crisis y un regreso al modelo anterior.³⁶ Aunque el Colegio de Profesores aún no está plenamente convencido de las reformas, existe una amplia evidencia de que muchos maestros las ven en forma positiva.³⁷

Críticas de los programas

Los dos programas no han estado exentos de críticas. La primera oleada de críticas se dirigió a los supuestos objetivos políticos de las reformas, esto es, algunos miembros de la derecha consideraban que las reformas eran reformas políticas, cuyo objetivo era aumentar el poder del gobierno, y no reformas educativas. Miembros de los dos partidos de la derecha, Renovación Nacional y la Unión Democrática Independiente (UDI) expresaron estas opiniones en el Congreso. Sin embargo, una vez que fue claro que el énfasis de las reformas era educativo y no político, y que éstas tenían el apoyo de maestros, directores de escuela y aun presidentes municipales (quienes hasta 1992 eran todavía aquellos nombrados por el gobierno de Pinochet), dichas críticas desaparecieron en su mayor parte.

Las críticas provenientes de expertos en educación asociados con la derecha política concentraban su atención más sobre aspectos relacionados con el Estatuto Docente, y con lo que todavía consideraban como una estructura de administración educativa bastante

³⁶ Entrevista, Ricardo Lagos, 24 de agosto de 1995. Lagos argumenta que la igualdad de los salarios es una forma de discriminación positiva. Añade que la batalla para lograr que se aprobara el ED en el gabinete fue feroz, y que obtuvo el éxito sólo por el apoyo del presidente. Enmiendas subsecuentes en el Congreso hicieron al ED más rígido de lo que le hubiese gustado.

³⁷ Entrevista, Javier Sanmiguel. De acuerdo con el director del MECE-Rural, la Asociación de Profesores Rurales (afiliada al Colegio) está muy interesada en que los programas continúen en forma permanente.

centralizada.³⁸ Ellos también hablan a favor de un mayor énfasis sobre el *financiamiento compartido*.³⁹ Un elemento fundamental en su forma de pensar (y este punto era ampliamente compartido) es un mayor énfasis sobre la autonomía de la escuela, para que la escuela tuviera más recursos propios que administrar, para tener una mayor autonomía en materia educativa. “La escuela debería ser la protagonista y no el Estado”.⁴⁰

Sin embargo, como he planteado anteriormente, los asuntos relacionados con el pago de los maestros y el financiamiento de las escuelas están fuera de los términos de referencia del programa MECE y del P900, aunque desde luego son temas básicos del debate educativo. Sin embargo, en lo que respecta a la autonomía de las escuelas, los reformadores del MECE estarían sin duda de acuerdo, mientras que los PME son los primeros intentos en muchos años en esa dirección.

Las críticas específicas al P900 y al MECE son que cuestan mucho y que los programas son muy centralizados y muy directorales.⁴¹ Se dice que el dinero gastado en el MECE podría haberse aprovechado mejor si se hubiera aumentando simplemente la cantidad de la *subvención*.⁴² Se elogia la idea detrás del P900: la de focalizar los recursos. Las críticas son más bien sobre la forma de llevarlas a cabo.⁴³ Los

³⁸ De acuerdo con Ema Budinich, del Instituto Libertad, debería haber un salario mínimo, pero entonces las cantidades adicionales deberían otorgarse en función de desempeño y méritos, y no por antigüedad. “La municipalidad simplemente paga de acuerdo a la fórmula establecida por el Ministerio de Educación. Esto es erróneo. Debería haber flexibilidad para que a nivel municipal los pagos variaran de acuerdo con criterios locales”. Entrevista, 12 de septiembre de 1995.

³⁹ El argumento aquí es que hay demasiados pagos estatales en la educación. Si hubiera una mayor contribución de los padres, la subvención se podría usar como un instrumento más efectivo para dirigirlo a los pobres. Budinich, entrevista.

⁴⁰ Budinich, entrevista. “Nuestra idea es que cada escuela debería preparar su propio presupuesto y negociar con el Departamento de Educación de la municipalidad cuánto de los recursos municipales para educación se le habrán de asignar. El criterio sería de eficiencia y mérito. Esto le dará a los alcaldes un papel más directo en la administración de la educación de la municipalidad. Los directores de las escuelas deberían tener control sobre el nombramiento de maestros. Por el momento no lo tienen”.

⁴¹ Así, el argumento es que el P900 debería haber sido diseñado con un mayor elemento competitivo: las escuelas debieron haber diseñado sus propios programas y no sólo aceptar el paquete que viene del centro. Budinich, entrevista.

⁴² Un documento del Instituto Libertad, titulado “El Programa MECE, ¿aporta a la calidad de la educación?” (1992), al examinar el presupuesto inicial del MECE estima que en el primer año el 43% de los costos son administrativos; que el programa no justifica el nivel de endeudamiento y que el Ministerio tiene capacidad disponible suficiente para llevar a cabo tales políticas sin costos adicionales.

⁴³ Aunque uno de los destacados reformadores educativos del periodo de Pinochet elogió de un manera muy positiva al P900, diciendo que era consistente con las políticas

programas han hecho caso omiso de los gobiernos municipales, y ello ha erosionado el principio de descentralización. Lo anterior, desde luego, supone que la descentralización es un ingrediente esencial de la reforma educativa, lo cual no significa que sea una proposición totalmente aceptada. Y la descentralización bajo Pinochet no inmiscuyó temas de planes de estudio ni de participación de la comunidad local; sólo una administración descentralizada ejecutada por alcaldes nombrados centralmente.⁴⁴

Otro temor de la derecha es que la reincorporación final de estos programas al Ministerio es un desastre en potencia, el regreso a la antigua centralización, y la presunta ineficiencia del Mineduc es crucial para las críticas de la derecha.⁴⁵ El problema de la integración de los programas al Mineduc ha tenido un papel protagónico a lo largo de este análisis, pero claramente sólo podrá contestarse con el paso del tiempo.⁴⁶

En este punto existe una clara diferencia de política, quizá aun de ideología. El equipo del MECE tiene un punto de vista más positivo que sus críticos de la derecha sobre el papel del estado central en el proceso educativo. También argumentaban que, dada la debilidad de las escuelas después de años de autoritarismo, había una necesidad inicial para que el diseño y la ejecución proviniesen del centro. Asimismo, actuar con rapidez, y ello implicaba iniciativas centrales. Sin embargo, el aumento gradual en la autonomía escolar era una parte integral del diseño de los programas, al igual que una mayor participación de los municipios en los programas. En lo que se refiere a los costos, uno de los argumentos del equipo es que el simple aumento de las *subvenciones*, sin aumentar la capacidad de las es-

de focalización del gobierno de Pinochet y también que en la práctica era muy efectivo. "El Ministerio de Educación no debe hacer más que programas como el P900". Su temor es que el programa desaparecerá cuando se le incorpore al Ministerio. María Teresa Infante, 4 de septiembre de 1995.

⁴⁴ Estos argumentos fueron convincentemente hechos por Samuel Valenzuela.

⁴⁵ María Teresa Infante argumenta que aún emplea demasiado personal y que podría administrarse más fácilmente con cerca de 500 empleados. También existen algunas agencias del Ministerio, como el Centro de Perfeccionamiento para Maestros, que es altamente ineficiente. A los maestros se les debería dar un comprobante para elegir entre varias alternativas de centros de perfeccionamiento. Entrevista, 4 de septiembre de 1995.

⁴⁶ Segunda entrevista, Cristian Cox. En 1995, el subsecretario declaró que su papel especial será el de modernizar al Ministerio. Se ha integrado una comisión, que incluye miembros del MECE, para hacer recomendaciones sobre la modernización. Es la primera vez desde 1990 que una reforma ministerial interna está firmemente incluida en la agenda.

cuelas para usarlas eficiente y efectivamente, no sería la mejor manera de emplear los recursos. El costo del programa MECE no es muy elevado, menos del 5% del total del presupuesto de educación; o en otras palabras, cerca de la mitad del incremento en el gasto educativo desde 1992. Otra estimación es que el costo de dicho programa equivale a 6% de los gastos en primaria y secundaria de la educación subvencionada particular.⁴⁷ De ahí que, si no existiera el MECE, la cantidad de aumento en la subvención sería insuficiente para que las escuelas sintieran una diferencia real y, desde luego, no hubiera habido apoyo del Banco Mundial para un simple aumento únicamente en el gasto educativo.

Otra crítica ha sido que ambos programas no han logrado verdaderamente aumentar la participación de los padres en las escuelas. Éste es un problema difícil en Chile donde un régimen autoritario que duró 17 años tuvo efectos muy negativos sobre el nivel de participación y donde existe una tendencia general a buscar que el Estado resuelva los problemas. Sin embargo, en todas las escuelas visitadas me señalaron que un efecto secundario del P900 y del MECE, era la participación de los padres, ya que anteriormente no había ninguna. Un director me informó que el Centro de Padres reunió fondos para una computadora, pavimentó la calle enfrente de la escuela y construyó un campo de fútbol. No obstante, esto sólo fue posible porque el cuerpo de maestros hizo un gran esfuerzo por involucrar a los padres y el P900 fue crucial para lograrlo.⁴⁸ Sin embargo, el hecho es que estas actividades son un resultado secundario de otras que son exitosas. Aun así, considerando las necesidades y los recursos, no es sorprendente que la prioridad se haya dado directamente a las escuelas y a los alumnos.

El P900 ha sido también criticado por concentrarse en el primer ciclo de la educación primaria, del primero al cuarto grado, descuidando el segundo ciclo, que va del quinto al octavo. De hecho, los directores de las escuelas también han emitido esta crítica, aunque agregan que toda la escuela se beneficia con el mejoramiento en la infraestructura. Sin embargo, los programas focalizados siempre

⁴⁷ Juan Pablo Valenzuela, *Financiamiento de la educación en Chile*, mimeo., Santiago: 1995.

⁴⁸ Entrevista con la directora de la Escuela Alejandro Graham Bell, Pudahuel, 26 de agosto.

enfrentan estas críticas: ¿no podrían ser los límites más generosos e incluir más grupos? El P900 fue considerado como un programa emergente de recuperación para los grupos con mayores desventajas. Existen buenas razones educativas para concentrarse en el primer ciclo y, dados los recursos y la necesidad de actuar con rapidez, constituye una decisión que tiene mucho sentido.

Las relaciones con el sindicato de maestros y el Colegio de Profesores, no han sido cercanas. El Colegio estaba en desacuerdo con los programas, pues consideraba que incrementaban la carga laboral de los maestros sin un pago adicional correspondiente, y acusó al P900 y al MECE de ser programas elitistas, impuestos a los maestros. Los planificadores lo negaron diciendo que la base del programa era la apertura y que la intención era perfeccionar las habilidades de los maestros. Sin embargo, las críticas nunca se convirtieron en motivo de acción seria por parte del gremio: los intereses del Colegio estaban en otro lugar, en problemas salariales, mientras que su atención se concentraba en el Estatuto Docente. Con el paso del tiempo, a medida que el Colegio observó que aumentaba el entusiasmo de los maestros por el programa, dejó de oponerse a ellos.

¿Pueden duplicarse estos programas?

Obviamente en Chile existen condiciones especiales y ventajosas para llevar a cabo estos programas con éxito. En primer lugar, hay un grado de institucionalización en el sector público, incluyendo la educación que, por ejemplo, no existe en Perú. En segundo lugar, la reforma fiscal de 1990 proporcionó fondos especiales para el gasto del sector social, lo cual hasta cierto punto logró separar a esta área del campo de las difíciles decisiones políticas sobre alternativas. En tercer lugar, mucho antes de Pinochet, la educación chilena estaba relativamente bien organizada y era completa y eficiente, al menos según los estándares continentales.

Aun así quedan lecciones por aprender y, de hecho, el P900 ha sido imitado en varios países de América Latina.⁴⁹ En la práctica las

⁴⁹ Guajardo, *op. cit.*, p. 16, se refiere a los esfuerzos de la UNESCO y UNICEF para persuadir a otros países de que adopten partes del P900.

lecciones son relativamente simples. El programa de emergencia debe dirigirse a las escuelas más pobres, y si aun existen restricciones fiscales para incrementos salariales a los maestros, de inmediato se debe ofrecer mejoras materiales con el fin de ganar su apoyo; también ofrecer material didáctico acorde con las necesidades especiales de las escuelas pobres y disponer de ayuda especial para los alumnos más desventajados. El problema real —y esto se aplica también al MECE— no es qué hacer sino cómo hacerlo. Sin embargo, aquí es necesario expresar una nota de precaución. Hasta que exista una evaluación de las partes del MECE, es imposible saber el éxito relativo de los distintos componentes del programa; podría ser que algunos sean más exitosos que otros. Por tanto el problema se puede reducir a reproducir ciertas partes del MECE más que la totalidad del programa.⁵⁰

En este sentido la experiencia chilena sugiere dos claras lecciones. Una es la necesidad de un grupo central que sepa qué quiere hacer y que esté de acuerdo tanto en los objetivos como en la metodología, y la otra, el apoyo firme del ministro y, en verdad, del presidente. Los ministros de Educación en América Latina son notablemente débiles y se les cambia con frecuencia, y por consiguiente, a menos que haya un cierto grado de continuidad y el apoyo de un firme compromiso ejecutivo, la reforma será difícil.

Ambos programas también señalan la necesidad de construir alianzas en el Ministerio, especialmente a nivel local. La reforma educativa no puede ser sostenida por equipos creados ex profeso. En algún momento surgirá el tema de la reforma del Ministerio como una necesidad para la sustentabilidad de las reformas en el largo plazo. Se requiere que desde el inicio de los nuevos programas haya una política de reforma del Ministerio, pues el costo de no hacerlo es crear una oposición burocrática con capacidad para bloquear el cambio. Ningún grupo creado con un propósito específico, tiene los recursos suficientes para un cambio de la magnitud del programa MECE. Existen tanto aliados como enemigos potenciales en los ministerios. Las lecciones de las reformas chilenas es que promover el apoyo a niveles provinciales o regionales es más fácil que hacerlo a nivel nacional.

⁵⁰ El punto lo señaló Viola Espínola, entrevista.

Los sindicatos de maestros pueden ser un fuerte opositor de las reformas, a las que ven como un aumento en la carga laboral de los maestros sin la remuneración adicional correspondiente. Sería un error que los programas de reforma se aventuraran en este territorio. Éste es el terreno donde un poderoso ministro tiene que actuar. Los agravios de los maestros son reales y tienen fundamento, y por lo tanto debe haber una política positiva para mejorar su situación profesional y su remuneración. Pero ésta es responsabilidad del ministro y no de los grupos de reforma.

La experiencia chilena también señala la necesidad de promover la autonomía escolar. El PME puede ser un paso modesto en esta dirección, pero el primero en décadas. Y la respuesta entusiasta de los directores de escuela y los maestros muestra cómo tales políticas positivas establecen una sólida base de apoyo para las reformas, lo que también puede ayudar a neutralizar la oposición de los sindicatos de maestros.

Las reformas educativas en América Latina han estado rodeadas de múltiples dificultades. Sin embargo, recientemente ha surgido un área donde existe un creciente acuerdo sobre la necesidad de las reformas, no sólo sobre las bases de equidad, sino también como una contribución a largo plazo al crecimiento económico. Al menos hasta este momento, el caso chileno proporciona un ejemplo positivo para otros países de que la reforma es posible. Es sorprendente la similitud de los problemas que enfrenta la educación en muchos países. Las soluciones serán distintas, de acuerdo con los diferentes balances de las fuerzas políticas entre los países, pero la experiencia chilena proporciona un número de lecciones generales para reformadores potenciales en otros lados.

Oxford, enero de 1997

