

Hacia un nuevo paradigma de reformas educativas: la experiencia chilena

Iván Núñez P.*

* Asesor, Ministerio de Educación de Chile.

El artículo compara los rasgos comunes de las reformas educativas emprendidas en Chile hasta la década de los ochenta, con los procesos de cambio que están desarrollándose en los años 90, en la Educación Preescolar, Básica y Media, bajo la hipótesis que se ha configurado un nuevo estilo de transformar la educación.

Las principales diferencias se encuentran en el desplazamiento del eje de la transformación hacia la escuela, el aula y los procesos cotidianos de aprendizaje; un distinto rol del Estado y de los agentes educativos y de gestión; la creación previa de condiciones materiales, organizativas y técnicas; la gradualidad en los cambios; y el uso de nuevos mecanismos para producirlos, entre otros, los incentivos financieros y apoyos técnicos.

Common features of Chilean educational reforms of the pre-eighties are compared with the change process in pre-school, basic and secondary education of the nineties, raising the issue that a new style of transforming education has become shaped. Some of the main differences between both periods are: a displacement of the transformation axis towards the school, the classroom and everyday learning process; a different role played both by the State and management and educational agents; previous provision of technical, organizational and material conditions; the progression of the change process; and the use of new mechanisms such as technical support and financial incentives, to bring about the changes.

Introducción

No es casualidad que, durante los cuatro años del gobierno del Presidente Aylwin, no se haya incluido el término “reforma educativa” en el discurso oficial y raramente en el discurso de otros agentes de política educacional. Aunque al presente ya está apareciendo con cierta frecuencia en el debate público, no es tampoco una expresión de uso dominante. En curiosa coincidencia con el gobierno militar, el gobierno del Presidente Frei ha empleado el término “modernización” y, por lo general, ha reservado la expresión “reforma” para referirse a los cambios estructurales y curriculares que se harán a la Educación Media.

La ausencia del concepto “reforma” no es un simple problema semántico. Tampoco implica inmovilismo. El sistema educativo y, más particularmente, la educación escolar, viene experimentando una serie de importantes cambios cualitativos en el orden pedagógico y en la gestión, y está por iniciarse una significativa renovación curricular, de tales magnitudes que, en el pasado, se les habría denominado “reforma educativa”. Sin embargo, el modo como están ocurriendo los cambios es muy diferente a lo que fueron las prácticas históricas al respecto.

En este artículo, se revisan las características de las reformas educativas planteadas en Chile durante el siglo que termina y se las compara con los procesos de cambio educativo que están desplegándose en la década de los 90, para fundamentar la hipótesis que estamos en presencia de la configuración de un nuevo estilo de transformar el sistema y las prácticas educativas. El análisis se concentra en el cambio en los niveles de Educación Preescolar, Básica y Media.

La debilidad del reformismo educativo histórico

En el cuadro de la crisis del Estado oligárquico y del ascenso de las capas medias, se conformó en Chile, desde los albores de este siglo, una tendencia crítica de la educación tradicional, que deriva en propuestas modernizantes y democratizadoras. Los productos históricamente más visibles de esta corriente son la expansión del sistema educativo y los diversos esfuerzos de reforma, que se escalonaron desde los años 20 hasta los 70.

Un análisis histórico-comparativo de diez casos de reformas o intentos de reformas educativas ocurridas en Chile en el período indicado, puso de

relieve las siguientes características, problemas o limitaciones del referido movimiento de modernización y democratización¹:

- a) *La discontinuidad de los procesos reformistas*, debido a su asociación con fórmulas coyunturales de gobierno y a la ausencia de políticas educacionales de Estado, de largo plazo.
- b) *La ausencia de preparación previa de las reformas* y la desatención a la creación de condiciones, objetivas y subjetivas, para una implantación eficaz de las reformas.
- c) *El alcance parcial o limitado* de muchas de las reformas emprendidas.
- d) *La resistencia activa de fuerzas, grupos o estructuras interesadas* en la conservación de lo existente, frente a la cual, por lo general, no se logró desarrollar un aprendizaje político que permitiera ganar aliados, negociar y lograr la persistencia de los esfuerzos.
- e) La dependencia de la estructura administrativa del aparato educacional, de un Estado fuertemente centralizado.
- f) *La ilusión del modelo*. Se apostó más a la modificación del discurso normativo que a los procesos reales en la base del sistema educativo.
- g) *La escasez de participación*: el compromiso de los grandes actores sociales con los intentos reformistas fue, en general, bajo, incluso en el caso de los docentes, cuyas prácticas cotidianas en la mayoría de los casos no logran ser alteradas, de modo permanente, por el mensaje reformista.

Las reformas educativas del período fueron relativamente ineficaces. A fines del siglo, está en lugar principal de la agenda el mismo problema de los estilos pedagógicos tradicionales o “frontales” que se denunciaba a comienzos del período². Esta esterilidad podría atribuirse a los referidos rasgos de la estrategia de reformas, aunque también a factores macro-sociales que no se consideraron en este diagnóstico.

1. Iván Núñez, *Experiencias de cambio educativo durante el Estado de compromiso*, Informe de Investigación, Santiago, PIIE, 1986, cap. XIII.
2. Ernesto Schiefelbein, “Las limitaciones asociadas a la enseñanza frontal”, *Revista de Educación*, N° 228, septiembre de 1995; pp. 52-55.

Las reestructuraciones de 1980-1981

Como parte de un conjunto de “modernizaciones”, a partir de 1979-1980, el régimen militar promovió radicales cambios educacionales. En ello, coincidía con los dos regímenes que lo antecedieron, que intentaron reformas educativas totalizantes, articuladas con procesos remodelatorios generales, como fueron la “revolución en libertad”, del Presidente Frei Montalva y la “vía chilena hacia el socialismo” del Presidente Allende.

A pesar de autodefinirse como un proceso de superación de la vieja estrategia de cambio y de evitar sistemáticamente el empleo del término “reforma”, la reestructuración de 1980 mantuvo muchos de los referidos caracteres de los intentos anteriores. Desde luego, se fundamentó, en parte, en la ideología neo-liberal y en el nacionalismo autoritario, y en parte, en la crítica al reformismo histórico por su orientación y por su ineficacia. La nueva propuesta tenía también pretensiones fundacionales y no se basaba en la acumulación de experiencias y de avances ya logrados en el país. En eso, también seguía las aguas de las reformas históricas.

Las reestructuraciones diseñadas y emprendidas fueron ambiciosas y extensas. Sin embargo, como en las reformas históricas, hubo distancia entre los diseños matrices o los objetivos anunciados, y su cumplimiento efectivo³. Fueron además discontinuas, ya que hubo deslizamientos, suspensiones, abandonos o retiradas, no obstante la aparente fuerza política y homogeneidad del régimen autoritario.

Las transformaciones no fueron preparadas previamente. En efecto, las políticas educativas del período 1973-1978 tuvieron algunos sentidos divergentes con los cambios que se introducirán después⁴.

No se contó suficientemente con la resistencia de diversos sectores, pasivas algunas, activas otras, al interior del propio régimen y en la sociedad civil las más.

3. Luis Eduardo González y Oscar Espinoza, *La experiencia del proceso de desconcentración y descentralización educacional en Chile, 1974-1989*, Santiago, Ministerio de Educación, mimeo, 1993.

4. Además, el espacio transcurrido entre la Directiva Presidencial de 1979, que prefigura los cambios y su implantación en 1980 y 1981, fue muy breve y no abundó en esfuerzos de creación de condiciones culturales, políticas, técnicas y materiales para las reestructuraciones, PIIE, *Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar*, Vol. 1, cap. 2. “La evolución de la política educacional”.

A pesar de la descentralización y de la apuesta a la iniciativa privada, las reestructuraciones fueron iniciativa de la cúpula estatal, estrechamente dependientes de la fuerza del aparato estatal, altamente concentrado y jerarquizado, y del financiamiento público, como que la crisis financiera de 1982 y el consiguiente ajuste las afectaron severamente y, en alguna medida, torcieron su curso.

Las reestructuraciones fueron también tributarias, como las anteriores propuestas reformistas, de una ideología global, expresada en una matriz política, jurídica y curricular: la Directiva Presidencial de 1979, las definiciones de la Constitución de 1980 y las normativas de 1980 y 1981. Más que en otros casos, hubo aquí un modelo impuesto, sin la búsqueda de consensos y las negociaciones propias de una democracia entonces inexistente.

Estas y otras constataciones, permiten concluir que las reestructuraciones privatizantes no representaron una innovación como estrategias de cambio, respecto a las reformas históricas. Tampoco fueron más eficaces para alterar el núcleo duro de los rasgos tradicionales de la educación chilena. Ni han sido más persistentes que las reformas anteriores. En efecto, el régimen democrático que llega al poder en 1990, ha sometido a crítica la obra de su antecesor y, sin sus pretensiones fundacionales, ha filtrado las reestructuraciones, se hace cargo de parte de la herencia reciente, rescata la experiencia de las reformas históricas y parece intentar de un nuevo paradigma de cambio educativo⁵.

Las transformaciones de los 90

1. Continuidad y cambios:

Al terminar el primer gobierno de la Concertación, el Ministerio de Educación afirmaba que “han sido frecuentes las reformas fracasadas que, después del impulso inicial, o son reabsorbidas por las prácticas tradiciona-

5. “La formulación de políticas de largo plazo que no afecten brusca y traumáticamente a los actores del sistema educativo, que recoja la tradición y la innovación, debe hacerse a partir de la realidad que heredamos”, Ministro Ricardo Lagos, *Discurso de Inauguración del Año Escolar*, 22 de marzo de 1990.

les, o son reemplazadas por nuevas reestructuraciones portadas por un nuevo gobierno o por un nuevo ministerio, sin haber tenido tiempo de madurar o de producir resultados”⁶.

La combinación de “continuidad y cambio” ha sido la respuesta de los años 90 a la discontinuidad de las reformas históricas. Hay continuidad cuando la política educacional de Aylwin asume diversos componentes de la política de su predecesor y evita “partir de cero”. No toca en lo grueso de la arquitectura del sistema educativo levantada desde 1980, incluida la descentralización de las escuelas públicas y el fomento a la educación privada⁷. Opera con la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, dictada en los postreros días del gobierno de Pinochet⁸. Mantiene los planes y programas de estudio de la Enseñanza Básica y Media, aprobados a comienzos de los 80 y no se apresura en renovarlos.

Hay continuidad en otro sentido: la propia de una sucesión de gobiernos y ministerios apoyados en la misma coalición política y con permanencia programática. Al interior de ambos gobiernos, se han mantenido los equipos técnicos instalados en el Ministerio de Educación en 1990 y los diversos ministros sólo han introducido los naturales matices en sus respectivos desempeños. Todo hace prever que la misma estabilidad se mantendrá por lo que resta de la década.

La continuidad ha sido favorecida por otras dos condiciones: una de índole financiera y la otra de orden político-social. En efecto, en un contexto de crecimiento económico sostenido y de alta prioridad al gasto social, el presupuesto de educación ha ido también incrementándose, modesta pero persistentemente⁹. Por otra parte, dos grandes préstamos del Banco Mundial han permitido contar con fuentes aseguradas de recursos para fi-

6. Ministerio de Educación, *Educación de calidad para todos. Informe de Gestión 1990-1994*, Santiago, enero de 1994; p. 30.

7. Iván Núñez, “El caso de Chile”, en Carlos N. Malpica (ed.), *Descentralización y planificación de la educación: experiencias recientes en países de América Latina*, París, UNESCO, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, 1994; pp. 34-95

8. Ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Educación, del 10 de marzo de 1990.

9. En 1990, el Ministerio de Educación gastó \$ 386.234 millones y para 1995 está presupuestado un gasto de \$ 661.468 millones (en pesos promedio 1994). El sector público ha aumentado su inversión en infraestructura educacional en 278%, entre 1990 y 1994, Pablo González, Jefe de la División de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Educación, en exposición en el Seminario Diálogos para la Educación, Santiago, agosto de 1995.

nanciar acciones de mejoramiento e innovación de mediano plazo: los Programas MECE.

Se han construido consensos sociales y políticos, que respaldan la adopción de una política educacional de Estado, de largo aliento y que muy probablemente sobrepase las vicisitudes de la coyuntura política de 1999- 2.000¹⁰.

Hay continuidad, pero también hay cambio, como se comentará más adelante.

2. La preparación de los cambios:

A diferencia de la mayoría de las reformas, las transformaciones educacionales que están ocurriendo en Chile por lo general se han preparado durante un período suficiente y basan su diseño en el conocimiento existente.

Por una parte, el primer gobierno democrático prefirió una política de “creación de condiciones” para cambios mayores, que una irresponsable política de reforma integral, como podía esperarse de un régimen de sello tan distinto a su predecesor y de una demanda tan fuerte de cambio educacional como la que existía. Así, en el período 1990-1994, se emprendieron: “i) diversos *programas de emergencia* en relación con el mejoramiento de la calidad y el logro de mayor equidad en educación; y ii) el inicio de un conjunto de *reformas institucionales*, destinadas a corregir diversas distorsiones de la gestión, a facilitar el cumplimiento de los objetivos en relación con calidad y equidad y a abrir paso a transformaciones educacionales de mayor alcance”¹¹.

Otras acciones oficiales, que han sido definidas como “puntos de partida” de las políticas de cambio en mediano y largo plazo¹², o como la cons-

10. Comité Técnico Asesor y Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI e Informe de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación*, Santiago, Editorial Universitaria, 1994

11. Ministerio de Educación, *Educación...*, op. cit., p. 20; para el caso del Programa de las 900 Escuelas, ver Juan E. García Huidobro y Cecilia Jara, “El Programa de las 900 Escuelas”; y Consuelo Undurraga, “Pedagogía y gestión. Informe de Evaluación del Programa de las 900 Escuelas”, en Marcela Gajardo (ed.), *Cooperación Internacional y Desarrollo de la Educación*, Santiago, Agencia de Cooperación Internacional, AGCI, 1994; pp. 39-72 y pp. 99-178.

12. Ministerio de Educación, *Educación...*, op. cit., p. 24.

trucción de una plataforma de premisas normativas, técnicas y materiales para que dichos cambios sean efectivos y perdurables¹³. Entre ellas, se incluye el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación MECE (en sus dos fases, la primera dedicada a la Educación Prebásica y Básica, y la segunda a la Educación Media), la descentralización educacional (que ha experimentado diversas rectificaciones legales y políticas y políticas como el Estatuto Docente y sus modificaciones)¹⁴.

Entre otras condiciones previas y favorables a las transformaciones, cabe destacar el aporte de la investigación social y educacional. Desde aproximadamente 1985, en la investigación educacional no oficial fue produciéndose un giro. Evolucionó desde estudios diagnósticos y análisis críticos, a reflexiones y estudios que apuntaban a proponer políticas alternativas a las vigentes, en la perspectiva de una transición a la democracia¹⁵. Adicionalmente, se contó con la rica información contenida en el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación, SIMCE, establecido en 1988 como continuidad de similares intentos anteriores.

Además de la disponibilidad de marcos conceptuales, estudios, experiencias piloto e información cuantitativa, la conducción educacional democrática ha reclutado entre los investigadores de los centros no gubernamen-

-
13. José J. Brunner y Cristián Cox, "Dinámicas de transformación en el sistema educacional de Chile", en Jeffrey M. Puryear y José J. Brunner (eds.), *Educación, equidad y competitividad económica en las Américas. Un proyecto del Diálogo Interamericano Vol. II Estudios de caso*, Washington DC., OEA/PREDE, Colección Interamer, 1995; pp.101- 152;
 14. Ministerio de Educación, *Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Básica*, Santiago, Programa MECE, s.f.; pp. 5-7; *Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Media. 1995-2000. Fundamentos, Estrategias y Componentes*, Santiago, diciembre de 1994; pp. 75-77; *La reforma educativa en marcha. Políticas del Ministerio de Educación*, Santiago, mayo de 1995
 15. Ver Cristián Cox, Editor, *Hacia la elaboración de consensos en política educacional: actas de una discusión*, Santiago, CIDE, 1985; Iván Núñez, *La gobernabilidad democrática del sector educación: relación entre investigación y política*, Santiago, PIIE Estudios, 1987; Carmen Luz Latorre e Iván Núñez, *El financiamiento de la educación en Chile: evolución y alternativas futuras*, Santiago, PIIE Estudios, 1987; Juan Eduardo García-Huidobro (ed.), *Escuela. Calidad e Igualdad. Los desafíos para educar en democracia*, Santiago, CIDE, 1989; PIIE, *Educación y transición democrática. Propuestas de políticas educacionales*, Santiago, 1989; CIDE, Cristián Cox y Cecilia Jara, *Datos básicos para la discusión de políticas en educación (1970-1988)*, Santiago, CIDE-FLACSO, 1989.

tales y de algunas Universidades, equipos técnicos calificados y de pensamiento coherente, que han potenciado su gestión. Por último, el Ministerio de Educación ha promovido investigación útil al diseño de las transformaciones¹⁶.

En suma, las modernizaciones educacionales que están ocurriendo no se han improvisado, se han preparado por lo general adecuadamente y se han basado en la mejor producción científica e información disponible, lo que contrasta con muchas de las reformas tradicionales.

3. La diversidad de estrategias y programas de cambio:

En el viejo movimiento de modernización y democratización, se desarrollaron, sin articularse, dos estrategias de cambio: la de reformas “integrales” y el “experimentalismo”. Entre las primeras, deben recordarse la reforma de 1928, el “planeamiento integral de la educación” (1962-1964), la “reforma educacional” (1965-1970) y el Informe ENU (1973)¹⁷. En la segunda tendencia se inscribieron los planes de San Carlos y Arica, el movimiento de escuelas consolidadas y el movimiento de renovación gradual de la Educación Secundaria¹⁸.

Los actuales cambios educacionales superan el dilema de las viejas estrategias. No hay un paquete cerrado de reforma con pretensiones de total comprensividad, ni se trata de un conjunto de ensayos aislados, que quedan en la calidad de pilotos, sin masificarse ni lograr impacto global. Hay una conducción política general, un conjunto de “ideas=fuerza” y criterios unificadores, y una diversidad de programas flexibles e incrementales.

16. El Ministerio de Educación ha encargado una importante cantidad de estudios y evaluaciones para fundamentar mejor sus decisiones. Entre otras, cabe destacar el conjunto de trece importantes investigaciones realizadas para proveer el diseño del Programa MECE-Educación Media, que se efectuaron entre 1992 y 1993, con el concurso de las mejores capacidades institucionales y académicas disponibles en el campo, Ministerio de Educación, *Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Media...* op. cit.; pp. 28-30.

17. Iván Núñez, *Reformas educacionales e identidad de los docentes, Chile 1960-1973*, Santiago, PIIE Estudios, Serie Histórica N° 3, enero de 1990; p. 243.

18. Iván Núñez, *La descentralización y las reformas educacionales en Chile, 1940-1973*, Santiago, PIIE Estudios, Serie Histórica N° 2, 1989.

Hay también la decisión de escalonar cambios en el tiempo, venciendo la tentación de abordar toda la problemática educativa a la vez. Hay una capacidad para optar –a veces con costos– y priorizar. Así, por ejemplo, se optó por preferir, en una primera etapa, los mejoramientos de calidad y equidad en la Educación Prebásica y Básica y se postergó a la Educación Media, no obstante que ambas tenían urgencia y significación similares. En la primera etapa, se optó por enfatizar el enfrentamiento de los problemas de equidad y, en la segunda, se pone más énfasis a la calidad; a partir de su original condición de proceso político administrativo, la descentralización es perfeccionada y desarrollada, primero como descentralización pedagógica, para avanzar desde allí a la descentralización del currículum, en los próximos años, a la vez que, paralelamente, se retorna la dimensión política y administrativa, a través de la reciente legislación, que flexibiliza la gestión municipal y establece la planificación participativa del desarrollo de la educación en cada municipio¹⁹.

4. Avanzar mediante consensos:

Las reformas convencionales, en su mayoría, operaron más por imposición que por negociación y, en consecuencia, enfrentaron resistencias abiertas o soterradas. Las nuevas transformaciones también sufren oposición. La educación sigue siendo campo de divergencia y conflicto. Sin embargo, se ha logrado avanzar mediante esfuerzos de construcción de consensos. Algunos se han configurado espontáneamente, como el consenso en torno a la centralidad de lo cualitativo, o en la importancia de atender al mejoramiento de la condición docente. Otros, han debido construirse no sin dificultades y matices. Por ejemplo, se llegó a un amplio acuerdo en torno a la educación sexual²⁰.

Pero el más significativo esfuerzo ha sido el diálogo para la modernización de la educación, convocado en 1994. Un Comité Técnico Asesor, de reconocida solvencia profesional y de amplia pluralidad de enfoques y trayectorias, propuso un diagnóstico y un conjunto de ideas-fuerza y de recomendaciones político-técnicas para orientar las transformaciones educacio-

19. Ley N° 19.410, de 2 de septiembre de 1995. arts. 4° a 6°.

20. Ministerio de Educación, *Políticas de educación en sexualidad. Para el mejoramiento de la calidad de la educación*, Santiago, 1993.

nales en la perspectiva de asomarse al siglo XXI. Una Comisión Nacional, representativa de una gran variedad de actores organizados del campo educacional y de la sociedad civil, aprobó la propuesta y le dio respaldo político²¹, al cual concurrieron más tarde los partidos políticos con representación parlamentaria, a través de un denominado Acuerdo Marco con el Gobierno.

Esta plataforma de concordancias, más otras que puedan articularse más adelante, da pie para desarrollar una política educacional de Estado, indispensable para asegurar continuidad e impacto en medianos y largos plazos²².

5. La educación tarea de todos:

En las reformas educativas históricas, el Estado jugaba un papel protagónico y hasta monopólico. En efecto, las reformas se gestaban en los órganos de decisión estatal y eran ejecutadas por el aparato administrativo y técnico estatal. En un contexto de descentralización y de fuerte participación privada como existe en Chile, las transformaciones educacionales se desarrollan de acuerdo a un distinto patrón de responsabilidades.

El Estado nacional sigue siendo el principal financiador de la actividad normal del sistema escolar, un fuerte proveedor de recursos para la educación superior y también el principal sustento financiero de la innovación, investigación y desarrollo en la educación y son sus programas de intervención directa los que sustentan las acciones de cambio que ocurren en la base del sistema²³.

21. Comité Técnico Asesor, op. cit.

22. En 1994, el Ministerio de Educación sostenía que para una tarea de largo plazo, se necesitan políticas de larga duración. El Gobierno está convencido que el 'proyecto educativo de la nación' requiere políticas de Estado. No bastan las políticas de un gobierno determinado, aunque éste sea mayoritario. Agregaba que deben construirse "amplios consensos políticos y sociales respecto a las ideas-fuerza o trazos gruesos del proyecto, de manera que éste trascienda los límites políticos y temporales de una administración determinada", Ministerio de Educación, *Educación de calidad*, op. cit.; pp. 30.

23. En el Presupuesto de Educación para 1995, un 57,7% está dedicado a subvenciones a los establecimientos escolares y un 15,4% es aporte estatal a la educación superior, a lo que habría que agregar 3% asignado al financiamiento de proyectos concursables de investigación, todo lo cual totaliza más de 75% del Presupuesto transferido directamente a agentes descentralizados, Ministerio de Hacienda, *Ley de Presupuestos del Sector Público. Año 1995*, Santiago, 1995, pp. 165-167.

Sin embargo, los gobiernos democráticos han redefinido el rol estatal y lo sitúan más bien en un papel regulador, evaluador e incentivador de los esfuerzos de mejoramiento y cambio que los agentes educativos descentralizados quieran realizar. No debe olvidarse que el Ministerio de Educación no administra escuelas ni emplea docentes y que un 40% de los alumnos estudian en centros privados y el 60% restante lo hace en escuelas y liceos dependientes de las municipalidades, que son autónomas.

Lo que el Estado hace es ofrecer insumos materiales, asesoría técnica y recursos financieros, para innovaciones que los administradores, los docentes y las comunidades quieran adoptar, a menudo haciéndose responsables del diseño de las mismas. Un ejemplo paradigmático es el de los Proyectos de Mejoramiento Educativo, PME, que están ejecutándose en 3.000 de las 6.000 escuelas urbanas del país y en 104 de los 456 “microcentros” rurales que agrupan a las escuelas multigrados del país²⁴.

Muchas otras propuestas, ensayos y experiencias de cambio se desarrollan al amparo de la capacidad de decisión de las instituciones municipales y privadas, sin que el Estado intervenga para uniformarlas o constreñirlas. Por el contrario, el respeto a las iniciativas de la sociedad civil y la valoración de la diversidad se han convertido en norma oficial.

La referida descentralización de las decisiones educativas será potenciada cuando, en los próximos meses, entre en vigencia el mecanismo de la libertad curricular, que significará que cada centro educativo, público o privado, podrá proponer sus propios planes y programas de estudio. Naturalmente y actuando en resguardo de la integración social y de la identidad como país, el Estado se ha reservado el derecho a proveer una plataforma de “objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios” y a aprobar o desaprobado las propuestas de planes y programas que hagan las escuelas. Pero los objetivos y contenidos indicados son sólo puntos de partida, que dejan amplio margen a la iniciativa y a la creatividad local²⁵.

24. Los Proyectos de Mejoramiento Educativo son decididos, imaginados, preparados y propuestos por los equipos docentes de las escuelas, para ensayar soluciones propias a sus problemas de logro de los aprendizajes básicos. El Estado sólo ofrece asesoría técnica, financiamiento y un marco que fija un mínimo de requisitos para lograr la ayuda oficial, pero no prefigura el contenido ni las estrategias que las escuelas desarrollan, Ministerio de Educación, *Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Básica*, op. cit; pp. 15-18, y Ministerio de Educación *La Reforma...* op. cit., pp. 24-25.

25. Ministerio de Educación, *Propuesta Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios de la Educación Chilena. I Parte. Educación General Básica*, Santiago, 1995.

6. Propuesta y no modelo:

Gran parte de la energía social involucrada en las viejas reformas se invertía en construir una matriz de cambio –por lo general en la cúpula del Estado– y luego, en difundirla de modo vertical y obligatorio, para su realización en la base del sistema: en las aulas, entre maestros que enseñan y alumnos que aprenden. Las reformas se identificaban con un texto oficial: ley, decreto, plan de desarrollo, plan de estudios, programa de enseñanza, etc. Incluso la historia de las reformas educativas se ha escrito como una historia jurídica o una historia del curriculum explícito. La historia de la ejecución de las reformas se ha confundido con la historia de los esfuerzos administrativos para operacionalizar la matriz, pero no se ha visto como una etnografía de los procesos reales, ocurridos en la cotidianidad de las salas de clase o en la subjetividad de los sujetos de la relación pedagógica ni como los cambios en la relación entre los actores²⁶.

Durante varios años, el Estado se ha abstenido de adoptar o propagar el tipo de documentos, que antes eran expresivos de una reforma educativa. Recién en 1994 se dio el paso de configurar una propuesta de cambios generales, con un horizonte de mediano plazo y con una denominación parecida a la de reforma: “modernización”. Pero esa propuesta no fue generada en el Ministerio de Educación, sino construida por personalidades independientes y representativas de la diversidad de la sociedad civil. Lo que el Gobierno ha hecho, por una parte, es adoptar en lo grueso dicha propuesta, reinterpretando algunos componentes o discutiendo otros menores. Por otra parte, ha puesto su capacidad política, técnica y económica al servicio de una ejecución descentralizada de la misma²⁷. Por último, cabe señalar que parte importante de las proposiciones ya estaban en ejecución parcial o gradual o estaban en la agenda inmediata del propio gobierno. En verdad, la propuesta formal de “modernización” no fue un punto de partida, sino un nuevo impulso o la consagración de procesos que ya se habían iniciado años antes.

26. Un esfuerzo en este último sentido se puede encontrar en Loreto Egaña, *La Escuela Primaria Popular en el Siglo XIX*, Santiago, Tesis de Doctorado en Educación, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, 1994.

27. Sergio Molina Silva, Ministro de Educación, *Discurso de Inauguración del Año Escolar 1995*, Santiago.

El reconocimiento de la autonomía profesional de los docentes²⁸ y de la autonomía de gestión de los administradores y las comunidades²⁹, así como el mecanismo de la descentralización pedagógica y curricular, hace del discurso o la normativa oficial una proposición más que una norma, una incitación más que una obligación³⁰.

7. Nuevas formas de participación:

En el difícil contexto de reconstrucción democrática en que se están dando las transformaciones modernizantes de la educación, la participación marca una diferencia respecto a la modernización en marco autoritario y también respecto a las reformas anteriores.

Por una parte, se han efectuado algunas acciones normativas y simbólicas, como la que reconoce la participación como uno de los derechos de la profesión docente³¹, las que tienden a fortalecer las organizaciones de padres de familia o de estudiantes de los centros secundarios³², o la creación de organismos consultivos en las provincias³³.

-
28. Ley N° 19.070, de 1° de julio de 1991, Estatuto de los Profesionales de la Educación, arts. 14 y 15.
 29. Decreto con Fuerza de Ley N° 1-3063, de 13 de junio de 1980, que autoriza el traspaso de establecimientos educacionales del Ministerio de Educación a las municipalidades, y arts. 4° a 6° de la Ley N° 19.410, que establece los Planes Anuales de Desarrollo de la Educación Municipal, PADEM
 30. "El Programa de Mejoramiento de la EM... opera no por mandato, sino por invitación. Genera nuevos mecanismos de fortalecimiento de la oferta educativa de la EM, así como incentivos y asistencia técnica a la mejora de las prácticas; ofrece, por último, una gama de insumos y apoyos técnicos y convoca a los liceos para hacer uso de ellos, bajo ciertas condiciones", Ministerio de Educación, *Programa...*, op. cit., pp. 67.
Otro ejemplo lo provee la propuesta de "objetivos transversales" que hace el Estado para la Educación Básica, indicando que cada establecimiento debe cumplir ese conjunto amplio de "conductas de carácter comprensivo general y ético valórico que el alumno debe desarrollar", pero sin indicar al cómo, ni el cuándo, ni el dónde, ni otras prescripciones, confiando en la capacidad y la responsabilidad profesional de las escuelas para asumir la formación de las personas", Ministerio de Educación, *Propuesta...*, op. cit.; p. 7.
 31. El art. 14 del citado Estatuto de los Profesionales de la Educación, reconoce a éstos "el derecho a participar, con carácter consultivo, en el diagnóstico, planeamiento, ejecución y evaluación de las actividades de la unidad educativa correspondiente..."; el art. 15 reconoce legalmente los Consejos de Profesores por establecimientos, con carácter consultivo, en los que "se expresará la opinión profesional de sus integrantes" y que "podrán tener carácter resolutivo en materias técnico-pedagógicas...".
 32. Decreto N° 524, de 20 de abril de 1990, aprueba nuevo Reglamento de los Centros de Alumnos de la Educación Media; Decreto N° 565, de junio de 1990, aprueba nuevo Reglamento de los Centros de Padres y Apoderados.
 33. Se crearon los Consejos Provinciales de Educación, organismos representativos y consultivos presididos por el Jefe de Departamento Provincial de Educación.

Por otra parte, la gestión se ha hecho más participativa, en primer lugar, en la medida que se han incorporado nuevos y más agentes a la fundación y mantenimiento de centros educativos y, en segundo lugar, a través de la influencia que de hecho pueden ejercer las preferencias familiares en las decisiones de gestión escolar, por obra del régimen de subvenciones, ambas políticas instauradas en los años ochenta pero preservadas en los 90³⁴.

Pero, en el nuevo paradigma, la participación asume o asumirá nuevas expresiones significativas, que la distancian de las formas y oportunidades que se ofrecían en el pasado anterior a los 80. Una de ellas es la mencionada política de consultas y construcción de consensos entre los grandes actores organizados del campo educativo; otra, la gestión municipal de la educación pública, perfeccionada en dos hitos recientes: la democratización del municipio, iniciada en 1992, y la implantación de los planes anuales de desarrollo de la educación municipal; una tercera, la participación profesional de los docentes, expresada en oportunidades como los Talleres de Integración Local en Educación Prebásica, los Proyectos de Mejoramiento Educativo en Básica, los Grupos Profesionales de Trabajo y los futuros Proyectos de Desarrollo Educativo en Media; y, finalmente, la tendencia a potenciar la autonomía de escuelas y liceos, incluyendo el ya referido ejercicio de la descentralización curricular³⁵.

Comentarios finales

Se ha fundamentado la hipótesis de la presencia de un nuevo modo de transformar el sistema y las prácticas educativas en Chile, distinto a lo que fueron las reformas educacionales históricas.

Entre los más importantes rasgos diferenciales, se encuentran el desplazamiento del eje de la dinámica de transformación hacia la escuela, el aula y los procesos cotidianos de aprendizaje, un distinto rol del Estado y de

34. Las decisiones de las familias respecto al ingreso de sus hijos a los establecimientos educativos o a su traslado de un establecimiento a otro, afectan el financiamiento de éstos, ya que las subvenciones estatales se asignan según el promedio de alumnos que asisten a cada centro.

35. Ministerio de Educación, *Educación...*, op. cit.; *La reforma*, op. cit.; y *Programa...*, op. cit.

los agentes educativos y de gestión, la creación previa de condiciones materiales, organizativas y técnicas, la gradualidad y el incrementalismo en los cambios, y el uso de nuevos mecanismos para producir el cambio, entre otros, los incentivos financieros y apoyos técnicos.

Quedan abiertos, como futuros temas de indagación y análisis, la identificación de las condiciones que han facilitado el nuevo tipo de reforma y aquellas que están dificultándolo o limitándolo.