



MINISTERIO DE EDUCACION

MECE

*Programa de Mejoramiento de la Calidad
y Equidad de la Educación*

**ORIENTACIONES BASICAS,
OBJETIVOS Y COMPONENTES
DEL PROGRAMA MECE**

COPIA DOCUMENTO

0022.78-A

PROGRAMA MECE:
ORIENTACIONES BASICAS,
OBJETIVOS Y
COMPONENTES

DOCUMENTO DE DIFUSION
AGOSTO
1991

República de Chile
Ministerio de Educación
MECE
Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación
Documento de Difusión, Agosto 1991
Av. Libertador Bernardo O'Higgins 1371
Piso 9, Oficina 913, Santiago
Teléfono 698 3351 Anexo 1913
Fax 698 7831

PRESENTACION	5
I CONTEXTO DE POLITICAS, ORIENTACIONES Y OBJETIVOS DEL PROGRAMA MECE	7
II AMPLIACION DE COBERTURA Y MEJORA DE LA CALIDAD DE LA EDUCACION PREESCOLAR	13
III MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD Y EQUIDAD DE LA EDUCACION BASICA	18
IV ESTUDIO Y PROPUESTA DE ALTERNATIVAS DE MEJORA DE LA EDUCACION MEDIA	27
V FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO DE EDUCACION	33
VI EL MECE Y SU IMPACTO SOBRE LA ESCUELA	39

El programa Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE) del Ministerio de Educación, corresponde al esfuerzo principal del Gobierno por mejorar en forma sustantiva los insumos, procesos y resultados del sistema escolar.

El presente documento tiene como propósito ofrecer, en forma resumida, una visión de los fundamentos, objetivos y magnitudes del programa, así como una descripción de cada uno de sus componentes y principales líneas de acción.

El texto está organizado en seis secciones. La primera da cuenta del contexto de políticas en que se inserta el Programa, sus orientaciones fundantes, y sus objetivos. Las siguientes cuatro secciones dan cuenta de los componentes del mismo: la segunda sección se refiere a las acciones contempladas en el nivel Preescolar; la tercera, a las líneas de acción que conciernen a la Educación Básica; la sección cuarta, a las líneas de acción que corresponden al componente de Educación Media; y la quinta sección, a acciones destinadas al Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Educación.

En la última sección se intenta caracterizar el impacto del Programa MECE en su conjunto sobre el sistema escolar del país.

I

CONTEXTO DE POLITICAS, ORIENTACIONES Y OBJETIVOS DEL PROGRAMA MECE

CONTEXTO DE POLITICAS

Al iniciarse la década de los años 90, la calidad de la educación y la equidad de su distribución han reemplazado a la expansión de la cobertura y a las transformaciones institucionales, como objetivos ordenadores de las políticas del sector. Como fruto de una historia larga y coherente de esfuerzos que se remontan más allá del presente siglo, el país ha dejado atrás el acceso a la educación como problema principal: prácticamente la totalidad del grupo de niños de 6-13 años de edad está en la escuela y más de tres cuartas partes de los del grupo de 14-17 años es atendido en la Educación Media. Por otro lado, luego de una década de cambios institucionales en el sistema educacional, los consensos amplios en que se basa el Programa Educacional del Gobierno apuntan a una organización descentralizada del sector, en que se coordinen los esfuerzos de la sociedad y del estado, del sector público y del privado, en la producción de una educación de calidad.

Sin desafíos mayores respecto a problemas de acceso a la educación, ni dilemas sobre la organización institucional del sector, el núcleo de las demandas de la sociedad respecto de su sistema educativo, así como el propio nivel de desarrollo alcanzado por éste, definen hoy en día a la calidad de sus procesos internos y resultados, y la equidad de la distribución social de éstos, como el centro de la política educacional.

El Programa de Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, que explícitamente fundó su propuesta a partir del nuevo carácter que el problema educacional adquiere al iniciarse la década de los 90, plantea calidad y equidad como los dos principios articuladores de la política en el sector. Asimismo, recogiendo las orientaciones fundantes

del período de la transición, propuso: la educación como responsabilidad de toda la sociedad; los consensos de base de ésta como los parámetros fundamentales de la transmisión cultural y de los procesos formativos que lleva a cabo el sistema escolar; y la participación como principio clave de mejora de las instituciones educativas en el contexto democrático.

La educación constituye una prioridad fundamental del Gobierno, porque así lo demandan las necesidades de crecimiento de las personas y sus requerimientos de integración moral y cognitiva, la afirmación de la democracia, y el crecimiento económico y la competitividad del país, en un marco global en que la agregación de valor intelectual a los bienes y servicios exportados es de importancia estratégica. Es expresión de esta alta prioridad el que el presupuesto del sector haya sido aumentado en aproximadamente un 13% en términos reales, en 1991 con respecto al año precedente, con lo cual se ha mejorado la situación salarial del profesorado, se han iniciado acciones de mejoramiento dirigidas a las escuelas más pobres (Programa '900 escuelas'), y otras acciones que impactan sobre la calidad tanto en educación preescolar, como en la básica, la media, y la educación de adultos. Es asimismo expresión de esa alta prioridad, el esfuerzo del Ejecutivo durante su primer año de gestión por lograr la promulgación de la ley de Estatuto Docente. El Estatuto (publicado en el Diario Oficial el 1º de Julio) "contribuye a la realización de los objetivos de política educacional a través del impulso a la plena profesionalización del trabajo docente, que es uno de los principales requisitos de la elevación de la calidad de la educación."¹

En el marco de renovada importancia del sector, y orientado por los criterios señalados, el Gobierno se encuentra comprometido en una estrategia de mediano plazo de mejora integral de la calidad y equidad de la educación, a través de un programa de seis años de duración a ser financiado con el concurso del Banco Mundial, a partir de 1992: el Programa Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE).

ORIENTACIONES FUNDANTES

Calidad

El objetivo de elevar la calidad que orienta la política educacional del Gobierno se basa en los bajos resultados en términos de aprendizaje que está produciendo el sistema escolar en la mayoría de sus alumnos, y en la necesidad urgente y prioritaria, tanto desde la perspectiva de las personas como de la sociedad, de mejorarlos en forma significativa. Una educación de pobre calidad limita en forma grave las posibilidades de obtener las metas consensuales de un orden social justo e integrado en su diversidad, de una democracia estable, y de un crecimiento económico de bases sólidas.

Las múltiples líneas de acción que articula el programa MECE combinan mejoras en la calidad de los insumos y los procesos de la educación, y se orientan a elevar de modo significativo sus resultados. Estos, concebidos en términos de los niveles de aprendizaje y de formación de los alumnos, constituyen el objetivo fundamental del Programa. Respecto a este objetivo, la prioridad de los esfuerzos la tiene la elevación de los aprendizajes de las

¹ Del Mensaje del Ministro de Educación, Señor Ricardo Lagos E., con motivo de la promulgación del Estatuto Docente.

destrezas culturales básicas, es decir, los lenguajes (lengua materna y cálculo), y las capacidades (el aprender a aprender), sobre los que descansa el edificio cultural en su conjunto, así como las posibilidades del crecimiento personal, intelectual y social. Esta prioridad no significa descuidar como foco de acciones de mejoramiento a los aprendizajes referidos a las dimensiones afectivas, morales y estéticas de la formación de las personas, sino entender que éstas no pueden darse propiamente si no se articulan sobre las destrezas culturales básicas mencionadas.

Equidad

Históricamente nuestra educación ha estado organizada según principios de una provisión uniforme de sus servicios a toda la población. El nuevo principio de equidad que inspira a la actual política es que la oferta real de igualdad de oportunidades educativas para grupos con muy distintos capitales culturales, requiere asignar más recursos y prestar atención especial a los grupos social y culturalmente más pobres del país.

En relación directa con el principio señalado, el MECE contempla, por una parte, un conjunto de líneas de acción que se aplican a la población escolar, de modo de levantar los estándares de calidad de los insumos de la educación, a nivel nacional; por otra, incluye un conjunto de líneas de acción que se aplican en forma focalizada, es decir, que privilegian a los grupos en situación de mayor precariedad o abandono educativo. El MECE sigue entonces orientaciones de discriminación positiva, según el principio de ofrecer insumos y procesos educativos diferenciados, para obtener resultados comparables entre diversos grupos de nuestra sociedad, en forma independiente de sus orígenes socio-culturales. En conformidad con este criterio, el MECE asigna mayores recursos al conjunto de las escuelas más pobres; prioriza sus acciones en función de las poblaciones en situación de mayor riesgo; e incluye un conjunto de acciones específicamente orientadas a las escuelas rurales, con especial referencia a las escuelas incompletas. Además, continuará la supervisión y el apoyo pedagógico a las escuelas de menor nivel de aprendizaje, que ha venido dando el Programa de las 900 Escuelas.

Participación

Las políticas de calidad en educación, como en el sector de la producción y otras áreas, dependen fundamentalmente de los actores y su disposición. Ni esfuerzos normativos, ni mayores recursos para mejorar los insumos de la educación, pueden asegurar por sí solos la mejora de la calidad de sus procesos y resultados. La clave reside en la voluntad y la imaginación de los actores, junto a la existencia o no de espacios para su ejercicio.

El centro de la estrategia propuesta en el programa MECE, consiste en la apertura de un espacio de nuevo tipo en las escuelas y en el sistema, para la movilización y ejercicio de la capacidad de participar y producir soluciones del profesorado. Tal espacio proporciona las condiciones para que se despliegue un proceso de participación en las escuelas en torno a las ideas, los medios y las acciones para la producción de aprendizajes mejores. El centro del MECE es, literalmente, un espacio abierto a la participación. Y de la efectividad de ésta, en

cada escuela, dependerá en buena medida el logro de sus objetivos mayores.

Paralelamente el MECE asigna recursos significativos al fortalecimiento de los sistemas de evaluación de la calidad de la educación, y pone especial énfasis en que los padres y la opinión externa en general puedan hacer uso de la información proveniente de estos sistemas, de modo de otorgar bases para una participación que interroge responsablemente a las escuelas y al sistema sobre su quehacer, a partir de resultados objetivos y de dominio público.

Descentralización

El programa MECE, a partir de las políticas que definen su marco de acción, ve la descentralización del aparato educacional público como una necesidad que surge de su nivel de complejidad y de sus requerimientos de modernización.

El MECE busca llevar la descentralización administrativa de la década pasada a una efectiva descentralización pedagógica. Por otro lado, contra los sesgos de la descentralización de los 80, el programa en su conjunto busca hacer posible un apoyo técnico real del Ministerio a las escuelas, estableciendo una relación de nuevo tipo, productora de calidad, entre una estructura central con renovadas capacidades de apoyo, y unas escuelas con más medios, incentivos y posibilidades reales de decisión técnica informada.

Eficiencia

Las políticas de la década pasada se centraron en el traspaso de funciones del Ministerio a los municipios y agentes privados y descuidaron en forma grave la optimización de la gestión del Ministerio. Acorde con los objetivos genéricos de lograr una administración con capacidad de respuesta ágil, flexible, y eficiente en el uso de los recursos, el MECE incluye líneas de acción importantes de introducción de tecnologías nuevas de planeación, asignación y ejecución presupuestaria, donde la informática, la evaluación y la capacitación deben jugar un papel central.

Diseño abierto

El programa MECE se orienta según criterios de una estrategia o diseño 'abierto'. Como se ha dicho, en el núcleo de su estrategia de mejoramiento está lograr el despliegue de la capacidad de iniciativa de las escuelas y no una receta metodológica o curricular determinada. En este sentido, se aleja de las concepciones de 'reforma educativa', y se articula según nociones de mejoramiento continuo, producido por la relación entre las miles de iniciativas surgidas desde las escuelas, y el rol normativo, orientador y de apoyo del centro del sistema.

OBJETIVOS DEL PROGRAMA

- El objetivo principal del Programa es mejorar en forma sustantiva la calidad de los aprendizajes en la Educación Básica, y la equidad de su distribución. Adicionalmente el programa incluye como objetivos:

- Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la Educación Preescolar.
- Mejorar la capacidad de gestión del Ministerio de Educación.
- Evaluar alternativas de reformas institucionales y curriculares en la Educación Media, orientadas a la mejora de su pertinencia, calidad y equidad.

COMPONENTES Y MAGNITUDES

El monto global del proyecto será de US \$ 243 millones, de los cuales el Banco Mundial aportará bajo la forma de un crédito a ser pagado en 15 años con un período de gracia de cinco años, 170 millones de dólares. El resto (aproximadamente US \$ 73 millones), corresponderá a fondos del presupuesto de la Nación.

La distribución de las inversiones mencionadas, por componentes del programa, será la siguiente: en Educación Básica US \$ 180 millones en 6 años; en Educación Preescolar, US \$ 39 millones en 5 años; en Fortalecimiento Institucional del MINEDUC, US \$ 16.5 millones en 5 años; por último, en Educación Media, 2.5 millones de dólares en dos años.

Desde el período gubernamental del Presidente Frei no ha habido en el país un esfuerzo integral comparable de inversiones en el sector educacional. Por el lado del Banco Mundial, éste es su primer préstamo otorgado al sector educación de Chile desde 1970.

PROCESO DE DISEÑO

En la elaboración del programa MECE han participado más de cuarenta profesionales de distintas disciplinas y especialidades, tanto del Ministerio de Educación, como de universidades y centros de investigación independientes. Organizados en cuatro grupos de trabajo, responsables de cada uno de los componentes del programa, los equipos MECE han operado al interior de los consensos que las políticas educativas buscan expresar, así como con los resultados e ideas más compartidas del campo de la investigación educacional nacional y la experiencia comparada internacional de políticas de calidad y equidad.

El proceso de diseño se ha beneficiado en forma permanente y sistemática con los antecedentes y visión de los problemas aportados por los actores del sistema. En la preparación del componente Preescolar han participado no sólo funcionarios y expertos del MINEDUC, sino también de la Junta Nacional de Jardines Infantiles y de la Fundación INTEGRA. La propuesta de programa surgida de estas tres instituciones ha sido debatida en reuniones representativas de todo el campo de la educación parvularia. En el componente

de Educación Básica, el proceso de diseño ha contado con aportes de gran importancia provenientes de secuencias de talleres con profesores de escuelas urbanas pobres, así como de consultas sistemáticas a supervisores y profesores. Los aspectos constitutivos del programa en su componente Educación Media han sido debatidos en seminarios con profesores y directivos de este nivel tanto en Santiago como en Regiones. De modo similar, el diagnóstico de los problemas a la base del componente de Fortalecimiento Institucional ha sido resultado de procesos de consulta sistemáticos a funcionarios de las estructuras tanto central, como regional y provincial del Ministerio de Educación.

En el proceso de elaboración, el Ministerio de Educación ha contado también con la contribución crítica de los propios equipos técnicos del Banco Mundial, y con la asesoría de UNESCO/OREALC.

ORGANIZACION DE LA EJECUCION

Para la ejecución del MECE el Ministerio de Educación ha organizado una Unidad de Coordinación y Ejecución del Programa (UCEP), directamente dependiente del Ministro y del Subsecretario. Se contará para su dirección estratégica con un Consejo Directivo constituido por el Ministro, el Subsecretario, Jefes de División y otras autoridades del Ministerio, así como con un Consejo Consultivo constituido por figuras externas al Ministerio y de reconocido prestigio y representatividad en el campo de la educación.

Las funciones esenciales de la UCEP son de diseño y programación de actividades, coordinación de unidades, asignación de recursos, monitoreo, control y evaluación de tareas. La ejecución del MECE descansará fundamentalmente en la organización institucional del MINEDUC, incluyendo sus niveles central, regional y provincial. Sin embargo, la UCEP tendrá la capacidad para ejecutar, en conjunto con instancias de la estructura del Ministerio, o contratando recursos cuando ésta no los posea, las acciones necesarias para alcanzar las metas del Programa.

II

AMPLIACION DE COBERTURA Y MEJORA DE LA CALIDAD DE LA EDUCACION PREESCOLAR

ANTECEDENTES

Un porcentaje importante de los niños en edad preescolar que viven en pobreza, tienen un desarrollo psicomotor inferior al esperado para su edad.

Esto es producto de que las condiciones de vida del grupo familiar, tanto en recursos materiales como en condiciones educacionales, restringen las oportunidades, variedad y calidad de las experiencias y estímulos que facilitan el desarrollo y aprendizaje del niño.

Para los niños que se ven afectados por esta situación, el acceso a la Educación Básica se produce en condiciones de gruesas desventajas, lo que redundará tarde o temprano, en mayores tasas de repitencia y deserción.

Los programas de Educación Preescolar son vías que han demostrado ser eficaces para contrarrestar la situación descrita, promoviendo el desarrollo del lenguaje y de otras funciones básicas para el aprendizaje, como asimismo el desarrollo de habilidades emocionales y sociales funcionales al desenvolvimiento en grupo; en definitiva, pueden mejorar las condiciones de entrada del niño al primer año básico.

La cobertura de los programas preescolares en Chile no sobrepasa el 28% de los niños entre 2 y 5 años, concentrándose en niños de kinder o “segundo nivel de transición” y prekinder o “primer nivel de transición” (70% y 21% de cobertura, respectivamente).

Las características de los programas preescolares en Chile son variadas, por cuanto dependen de distintas instituciones (escuelas, JUNJI, INTEGRAL, etc.). Sin embargo, comparten problemas comunes que atentan contra la calidad del servicio que prestan, disminuyendo en consecuencia su capacidad para impactar efectivamente las condiciones con que el niño enfrenta la Educación Básica, y sus probabilidades de éxito en el sistema.

Influyen directamente sobre esta situación los siguientes factores:

- déficit de material didáctico para el trabajo con los niños y de material de apoyo metodológico para el trabajo con los padres;
- déficit de personal tanto en el nivel de supervisión como de trabajo en aula;
- deficiencias en la formación, perfeccionamiento y prácticas pedagógicas del personal, especialmente en lo referente al trabajo en sectores pobres, a la incorporación de los padres, a la coordinación con otros programas preescolares locales, y a la formulación autónoma, descentralizada y creativa de Proyectos de Mejoramiento Educativo de relevancia local;
- desaprovechamiento del potencial educativo de los medios de comunicación social y de su capacidad para promover y orientar una demanda informada y oportuna de servicios de Educación Preescolar;
- inexistencia de un sistema de evaluación global del sector, de alcance nacional, como existe para la Educación Básica, que aporte a la planificación la información sobre costo-efectividad de los diversos programas.

OBJETIVOS Y ESTRATEGIA

De acuerdo con los antecedentes presentados, el componente preescolar del Programa MECE tiene dos objetivos mayores: aumentar la cobertura y mejorar la calidad de la oferta educativa para los menores de seis años. Las estrategias elegidas para alcanzar estos objetivos consideran como principios ordenadores, los siguientes criterios:

- optimizar el uso de programas existentes de amplia cobertura en sectores de pobreza, diversificando la localización geográfica de la oferta;
- focalizar en niveles de transición, de modo de dar continuidad a las intervenciones educativas en el período preescolar, con la Educación Básica;
- incorporar programas no formales de educación preescolar, que actúan a través de la capacitación de las familias, para adecuarse a la realidad de la población rural que, por razones de dispersión geográfica, clima y otras, no suelen tener acceso a los programas que se desarrollan en centros;
- involucrar en las acciones tendientes a mejorar la calidad de las intervenciones educativas en el período preescolar, no sólo a los profesionales y técnicos de los distintos niveles en cada institución, sino también a la comunidad nacional en su conjunto, y a los padres de preescolares en particular.

METAS Y LINEAS DE ACCION

Ampliación de Cobertura Preescolar

1. Para ampliar cobertura en nivel transición de sectores pobres urbanos se utilizará una estrategia múltiple que abarcará 15.700 niños de 4 y 5 años, en forma gradual a partir de 1992:
 - a. Cursos en escuelas municipales para atender 4.500 niños de 5 años (2º nivel transición) en media jornada, a cargo de educadoras de párvulos, aportando infraestructura y mobiliario si fuese necesario, además de un programa de alimentación para todos los niños inscritos y material didáctico para cada curso.
 - b. Uso de capacidad ociosa en centros INTEGRAL (ex-FUNACO), atendiendo a 7.200 niños de 4 y 5 años en jornada completa, a cargo de auxiliares de párvulos, con programa de alimentación y aporte de material didáctico.
 - c. Uso de capacidad ociosa en jardines infantiles JUNJI, atendiendo a 4.000 niños de 4 y 5 años en jornada completa, a cargo de auxiliares de párvulos, con programa de alimentación y material didáctico.
2. Para ampliar cobertura en sectores pobres rurales se utilizarán dos estrategias:
 - a. Programa 'Conozca a su Hijo' (versión rural), elaborado y probado por el CPEIP. Este programa funciona bajo la responsabilidad de supervisores de los Departamentos Provinciales de MINEDUC, quienes capacitan a monitores de comunidades pobres rurales, idealmente madres o padres de preescolares; éstos realizan el trabajo de capacitación de los padres de su sector, lo que incluye aporte de materiales impresos para que el niño trabaje en su hogar. Se pretende cubrir cada año a 4.500 familias rurales pobres con hijos menores de 6 años (aproximadamente 5.400 niños), desarrollando con ellas las unidades del Programa a lo largo de 2 años.
 - b. Atención directa a 2.000 niños de 4 y 5 años en minicentros rurales (INTEGRAL) a cargo de agentes comunitarios capacitados y supervisados por educadoras de párvulos, en jornada completa, con programa de alimentación y aporte de material didáctico.

En síntesis, el conjunto de estas estrategias, focalizadas en sectores pobres, permitirá elevar la tasa actual de cobertura de población en pobreza en el tramo 4-5 años, de un 30.8% actual a un 37.5%, utilizando para ello 2/3 del costo del Programa MECE-Preescolar.

Mejorar Calidad de la Atención Prestada

1. Mejorar coeficiente técnico (la relación adulto/niños atendidos) en programas de amplia cobertura, contratando personal para reducir el déficit existente en jardines infantiles y jardines familiares JUNJI, centros INTEGRAL y supervisores provinciales MINEDUC.
2. Capacitar al personal responsable del trabajo con párvulos de los diversos programas. Para esto se plantean dos estrategias complementarias:
 - a. Sistema nacional de perfeccionamiento, involucrando al 100% de los profesionales de niveles Central, Regional y Provincial de JUNJI, INTEGRAL y MINEDUC, y a 6.000 educadoras y auxiliares de párvulos de establecimientos preescolares de dichas instituciones. Este plan se realiza en estructura piramidal, en que se capacita primero a personal de niveles superiores quienes replican el proceso al nivel que le sucede, repitiendo este ciclo en 4 oportunidades a lo largo del Programa para abordar los diversos contenidos.
 - b. Talleres de integración local, involucrando al 100% del personal que trabaja en centros preescolares del país. Se trabaja a nivel comunal, generando grupos en que se coordina y se intercambia experiencias derivadas de la acción educativa, para llegar a formular y desarrollar Proyectos de Mejoramiento Educativo de relevancia local.
3. Dotar de material didáctico para el trabajo con niños y de materiales de apoyo para el trabajo con padres.
 - a. Se propone hacer un aporte en material didáctico para todos los cursos de niveles medios y de transición de los establecimientos de JUNJI e INTEGRAL y para los cursos de 2º transición en escuelas municipales. Esto representa un total aproximado de 200.000 niños.
 - b. Se distribuirá material ya probado para el trabajo con padres, a un total de 3.424 establecimientos, incluyendo en ellos a JUNJI, INTEGRAL y cursos de 2º transición de escuelas municipales. Este material es un apoyo metodológico para las educadoras.
4. Educación a distancia a través del uso de medios de comunicación social. El Programa plantea desarrollar una línea de educación parental y una de promoción de la demanda por servicios preescolares. Para ello se elaborarán mensajes y programas a través de radio y T.V., así como afiches, videos y otros.

5. Evaluar el costo-efectividad de los programas preescolares tanto urbanos como rurales, a través de estudios de seguimiento de una cohorte de niños, que permitan determinar el impacto de los diversos programas sobre el desarrollo psicomotor y socioemocional, sobre el aprendizaje de habilidades específicas (lecto-escritura y matemática) y sobre indicadores de repitencia y deserción en los primeros años de la Educación Básica.

III

MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD Y EQUIDAD DE LA EDUCACION BASICA

ANTECEDENTES

Sin desafíos reales en lo que respecta a cobertura², el primer nivel del sistema escolar presenta problemas importantes respecto a la eficiencia con que atiende las sucesivas cohortes de niños que tienen acceso a él, así como con respecto a la calidad y equidad de sus procesos y resultados.

Problemas de Eficiencia

La tasa de repetición promedio para el nivel en su conjunto, según cálculos de UNESCO/OREALC, en 1988 fue de 12.2%. Esta es más alta entre los grados 4º y 8º (14% en promedio), y en las regiones con alta concentración de población rural o indígena. Las tasas de deserción varían entre el 2% para el primer grado y 8% para el octavo.

De acuerdo a estimaciones de la fuente citada, un quinto de la matrícula de básica repite dos o más veces de curso antes de completar el nivel, con lo que el promedio de años-estudiante para completar el ciclo de 8 años es, en las escuelas municipales, de 12.4 años. En contraste, en las escuelas particulares pagadas, tal promedio es de 8.8 años.

Problemas de Calidad

Las evaluaciones del rendimiento escolar de los alumnos de 4º y 8º básicos que realiza el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), en matemática y

² El nivel básico atendió en 1990 a 1.991.178 niños (un 91.34% de cobertura del grupo 6-13 años) en 8.469 unidades educativas, de las cuales el 94% recibió financiamiento fiscal.

castellano, indican promedios nacionales apenas superiores al 50% de los objetivos mínimos definidos en los respectivos programas de estudio, para los años 88 y 89. Los bajos rendimientos son especialmente graves éntre la VI y X Regiones, donde los promedios están bajo los promedios nacionales referidos.

De acuerdo a la información reunida a lo largo del proceso de preparación del Programa MECE, estos resultados, insatisfactorios desde todo punto de vista, tienen entre sus causas principales: a) pobreza de los ambientes de aprendizaje por escasez de materiales educativos y recursos de las escuelas; b) insuficiente, o mal orientada, supervisión y monitoreo del proceso en el aula, por parte de directores de establecimiento y supervisores del sistema; c) baja pertinencia del contenido de los textos y del curriculum a la realidad social y a la nuevas formas de organización de la cultura; d) deficiencias metodológicas, falta de incentivos y baja motivación del profesorado; e) recargo horario de los profesores que trabajan doble jornada; f) insuficiente, o inexistente, uso de la información evaluativa proveniente del SIMCE, para identificación de problemas y focalización de los esfuerzos de mejoramiento en las escuelas.

Problemas de Equidad

Los factores socio-económicos son los principales determinantes de las diferencias en logro académico en la educación básica chilena. Las aplicaciones de las pruebas nacionales de evaluación verifican año a año que las escuelas que atienden a los niños de grupos socio-económicamente más pobres, son las que obtienen los resultados más bajos; y que entre éstas, las escuelas rurales están en la situación peor. (El promedio de logro en castellano y matemática, 4º básico, de las escuelas privadas subvencionadas rurales, alcanzó en el SIMCE 1988, a 38.9% de los objetivos mínimos definidos en los programas).

Hay en el país, por otro lado, 3.814 escuelas rurales incompletas, que ofrecen menos de los 8 grados del ciclo básico. En muchos casos esta situación hace difícil la prosecución de estudios, y con ello, no se está asegurando el mínimo de equidad, cual es, el de ofrecer igualdad de oportunidades de permanencia en el sistema durante todo el ciclo de la Educación Básica.

OBJETIVOS Y ESTRATEGIA

Los objetivos mayores del Programa MECE en su componente Educación Básica, (que incluye más del 70% de los recursos del programa en su conjunto), son la mejora de su calidad y de su equidad, entendidas ambas dimensiones como:

1. la mejora sistemática en amplitud, profundidad y relevancia, de los aprendizajes de competencias culturales de base; y
2. la mejora progresiva de la distribución social de tales aprendizajes según orientaciones de igualdad de oportunidades, y discriminación positiva en favor de los grupos en situación de riesgo educativo.

La estrategia de mejora de la calidad de los aprendizajes en la Educación Básica incluye dos grandes tipos de acciones.

En primer término, la ejecución de un conjunto de líneas de acción dirigidas a mejorar sustantivamente la provisión y calidad de las condiciones e insumos fundamentales de los contextos de aprendizaje. El Programa incluye aquí cinco líneas de acción: Textos, Bibliotecas de Aula, Asistencia en Salud, Infraestructura, Perfeccionamiento Docente. El objetivo ordenador aquí es elevar el 'piso' de los factores fundamentales que impactan sobre el aprendizaje.

En segundo término, la estrategia incluye acciones destinadas a introducir mejoras e innovaciones en las prácticas pedagógicas que tendrán lugar dentro del marco mejorado de condiciones y recursos referido. El Programa incluye aquí tres grandes líneas que representan innovaciones importantes dirigidas a los objetivos de mejorar la calidad y equidad: Descentralización Pedagógica, Educación Rural, y el proyecto piloto de Red Interscolar de Informática Educativa. Adicionalmente incluye un Diagnóstico sobre el uso de computadoras en la Educación Básica, que servirá como insumo para el diseño de políticas en este ámbito.

La estrategia de mejora de la equidad de la educación se funda en la varias veces mencionada focalización de recursos adicionales en los sectores del sistema con más pobres resultados, y en la adopción de un conjunto consistente de medidas dirigidas a la matrícula rural que asiste a escuelas incompletas.

METAS Y LINEAS DE ACCION

Esquemáticamente, el conjunto de líneas de acción del componente de Educación Básica se ordena como sigue:

1. Mejoramiento de Factores Claves en el aprendizaje:
 - a. Textos, Guías y Materiales Didácticos
 - b. Bibliotecas de Aula
 - c. Mejoramiento de la Infraestructura
 - d. Asistencia en Salud
 - e. Perfeccionamiento Docente

2. Innovaciones:
 - a. Descentralización Pedagógica
 - b. Red interescolar de Informática Educativa
 - c. Educación Rural
 - d. Diagnóstico sobre uso de computadores en la EB

Se describen a continuación en forma sucinta, cada una de las líneas de acción mencionadas.

MEJORAMIENTO DE FACTORES CLAVES

Textos, Guías y Material Didáctico

En relación directa con la equidad en el acceso a recursos educativos, y la calidad de los factores más directamente relacionados con la función de aprendizaje, el programa MECE desarrollará las siguientes acciones:

1. Preparación y entrega de textos escolares a todos los alumnos de 1º a 8º año básico de las escuelas municipales y subvencionadas del país, de las asignaturas de castellano, matemática, historia y geografía y ciencias naturales;
2. Entrega a los profesores de guías didácticas para la enseñanza de las cuatro asignaturas mencionadas.
3. Materiales didácticos especiales para niños de 1º y 2º grado con problemas de aprendizaje; y
4. Capacitación de los profesores en el uso de los textos, guías y materiales señalados en los puntos anteriores.

El programa en esta línea busca mejorar los libros de texto que adquiere el MINEDUC en términos de la amplitud, profundidad y relevancia de sus contenidos, así como en términos de su adecuación metodológica y atractivo formal, a través de readecuaciones en los parámetros técnicos que fija el Ministerio a la industria editorial que participa en el proceso de licitación de los mismos.

El programa distinguirá entre textos para escuelas urbanas y rurales, produciendo, por vez primera en la educación chilena, textos y guías didácticas especialmente diseñados para el contexto rural.

Se entregará un total, aproximado, de 20 millones de textos y 800.000 conjuntos de materiales didácticos, a distribuirse en el período 1992-1996.

Bibliotecas de Aula

Dentro de la estrategia general de enriquecer sustancialmente los contextos de aprendizaje, ofreciendo de este modo un 'piso' de medios culturales adecuados a todas las escuelas del país, el MECE en su componente de EB contempla la habilitación de 24.566 bibliotecas de aula para los 1ºs, 2ºs, 3ºs y 4ºs años (1er ciclo básico de los establecimientos subvencionados del país), que tendrán como objetivos principales:

1. Contribuir a adquirir hábitos lectores en los alumnos de acuerdo a sus intereses, expandiendo de paso sus horizontes simbólicos;

2. Enriquecer la comunicación y el desarrollo de las funciones lingüísticas básicas: hablar, leer y escribir;
3. Estimular el interés de los niños por el estudio y la investigación para ampliar los conocimientos que recibe en el aula;
4. Fomentar el reconocimiento de los valores y normas sociales y el cuidado de la naturaleza y del medio ambiente.

Mejoramiento de la Infraestructura

El Programa contempla las siguientes acciones principales respecto a las edificaciones escolares:

1. Dotación de elementos complementarios de infraestructura (juegos infantiles, arborización, etc), así como de signos exteriores básicos (escudo, bandera, campana, etc.).
2. Reparación de la planta física de los establecimientos educacionales ubicados en sectores de bajo nivel socio-económico, de acuerdo con necesidades determinadas por las escuelas, y priorizadas por el Programa.
3. Construcción de aulas y equipamiento para las escuelas rurales incompletas para que puedan ofrecer los grados de la educación básica que les faltan.

Las metas establecidas son las siguientes³:

- 15.000 conjuntos de dotaciones complementarias;
- Reparación de 2.529 escuelas;
- Construcción y equipamiento de 500 aulas (escuelas rurales incompletas).

Asistencia en Salud

El objetivo general de las acciones en esta área consiste en mejorar la salud de los escolares a través de un programa de prevención, detección y asistencia en relación con los principales problemas que presenta la población de las escuelas básicas subvencionadas del país.

La base principal del programa está constituida por actividades de detección de problemas de salud que realizará el profesor en su respectivo curso. Para estos efectos se

³ En general, tanto en referencia a 'Infraestructura', como a las líneas de acción 'Textos, Guías y Material Didáctico' y 'Bibliotecas de Aula', previamente referidas, las escuelas que hayan recibido parte de los beneficios correspondientes en el marco del Programa de las 900 Escuelas, sólo recibirán suplementos equivalentes a lo que no recibieron con anterioridad.

distribuirá un Manual de Salud Escolar y se capacitará a los profesores en su uso por un grupo itinerante de profesionales de la salud del nivel central (médico, asistente social, nutricionista) y la participación de representantes del sector salud a nivel local.

La cobertura del programa comprende una cohorte inicial de 170.000 alumnos que se irá incrementando año a año por los nuevos niños que entran al sistema y los niños de los años anteriores que serán objeto de seguimiento en relación con sus niveles de salud.

Perfeccionamiento Docente

El perfeccionamiento docente en el marco del programa MECE está orientado a dos objetivos: en primer término, a capacitar a los maestros en la generación y ejecución de Proyectos de Mejoramiento Educativo, así como a supervisores, sostenedores y directores de establecimientos, en sus respectivos nuevos roles respecto a tales Proyectos; en segundo término, a actualizar y enriquecer el dominio de los profesores en las cuatro áreas sustantivas que son foco del programa: lenguaje, matemática, ciencias sociales y ciencias naturales.

Las metas de perfeccionamiento incluyen a: 819 sostenedores municipales y privados; 603 supervisores; el director y un representante de los profesores, de 7.978 escuelas; 63.000 profesores de aula; 8.400 profesores de niños con dificultades de aprendizaje; y 12.900 sets de materiales educación a distancia.

Las diferentes acciones de perfeccionamiento contemplan:

1. Talleres para sostenedores municipales y privados, supervisores, directores y profesores en diversas sedes regionales, con la participación de técnicos del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas y académicos de instituciones de educación superior de las diversas regiones del país.
2. Apoyo con materiales a distancia y equipos audio-visuales.
3. Talleres para docentes en la unidad educativa.
4. Talleres para profesores que atienden niños con dificultades de aprendizaje con apoyo de materiales específicos.

INNOVACIONES

Descentralización Pedagógica

El esfuerzo de innovación más importante en el nivel Básico se refiere a la línea Descentralización Pedagógica, que consiste en la articulación de tres tipos de iniciativas orientadas a mejorar la calidad de las escuelas en términos de aprendizaje, a través de una

activación de las capacidades de innovación y autonomía pedagógica de los profesores. Las acciones contempladas aquí son:

1. la generación y ejecución de Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) por las escuelas básicas financiadas públicamente;
2. la existencia de un Fondo de Recursos para la realización de los proyectos de mejoramiento, al que las escuelas postularán, una vez que formulen los proyectos mencionados;
3. un sistema de apoyo y supervisión renovado por parte del Ministerio de Educación, orientado a apoyar a las escuelas en la formulación y realización de sus Proyectos de Mejoramiento Educativo.⁴

Los Proyectos de Mejoramiento Educativo tendrán como objetivos genéricos elevar los niveles de logro en las áreas culturales básicas (lecto-escritura, matemática, ciencias sociales y ciencias naturales), y las capacidades cognitivas asociadas a los procesos de aprender a aprender, así como en relación a otros objetivos fundamentales definidos para la Educación Básica del país.

La naturaleza del problema atacado por cada PME, así como su estrategia y demás características, dependerán de las definiciones a que llegue cada escuela en el proceso de su elaboración, al interior del marco mayor definido por los objetivos generales del MECE. Cada escuela contará, para la generación de su Proyecto de Mejoramiento, con manuales de procedimientos y orientación del Ministerio, y la labor de apoyo de los supervisores, que serán especialmente capacitados para esa función.

Los ejemplos posibles de PME son prácticamente ilimitados y aquí sólo se mencionan algunos con el objeto de ilustrar la amplitud que estos podrán abarcar: talleres de lecto-escritura y/o de matemática; mini-huerta escolar; programa de viajes o salidas de estudio (museos, parques nacionales, faenas productivas, etc); organización de grupo de teatro escolar (o coro, o títeres); organización de acciones especiales para los grupos con trastornos de aprendizaje; organización de un laboratorio de ciencias; experiencias de desarrollo curricular.

En los seis años de duración del MECE se espera financiar 5.000 proyectos de mejoramiento, distribuidos según criterios de focalización en los sectores más pobres en: 2.300 escuelas de "alto riesgo escolar" (62% del total de escuelas clasificadas en esa categoría); 2.300 escuelas de "mediano riesgo" (57% del total de esta categoría) y 400 escuelas de "bajo riesgo" (25% del total de este tipo de escuelas).

⁴ Esta supervisión supone una continuación de la atención que el Programa de las 900 Escuelas ha estado dando al 10% de escuelas de más alto riesgo, para prestarles un apoyo inmediato que redunde en un mejoramiento de los aprendizajes de sus alumnos y en la mejora de sus condiciones para la elaboración de PME.

Educación Rural

Como se mencionó en una sección previa, las acciones del MECE referidas a la Educación Básica rural constituyen una estrategia orientada a proveer de medios y contenidos relevantes, a un sector del sistema tradicionalmente postergado e ignorado en sus requerimientos específicos de adecuación metodológica y curricular.

Las líneas de acción contempladas en este sub-componente son:

1. Adecuación metodológica: diseño de una propuesta curricular que permita la articulación entre la cultura local y las dimensiones generales del conocimiento; elaboración de un Manual de Desarrollo Curricular para escuelas uni, bi y tridocentes.
2. Capacitación docente tanto en contenidos curriculares como en las metodologías correspondientes. Esta capacitación irá dirigida a los supervisores y profesores y se desarrollará en talleres y microcentros.
3. Dotación de textos de apresto para los niños de 1º y 2º año y de textos integrados para los de 3º a 6º años, especialmente diseñados para el medio rural. (Los libros de texto de los grados 7º y 8º de las escuelas rurales serán los comunes al resto del país). Los profesores recibirán manuales de apresto e introducción para el castellano y matemática; y manuales para la enseñanza integrada del lenguaje, cálculo y ciencias.
4. Construcción de aproximadamente 500 salas para escuelas incompletas destinadas a ofrecer hasta el 8º año.
5. Instalación de cinco escuelas que operarán como centros demostrativos de nuevas experiencias curriculares, didácticas, de organización escolar, de uso de textos, y, en general, de innovaciones en la educación rural orientadas a incrementar su potencial de aprendizaje.

Informática en la Escuela: Proyecto Piloto

El proyecto tiene como objetivos y metas:

1. Instalar una red de comunicaciones que interconecte un grupo de escuelas de enseñanza básica entre sí, y con diversos centros de educación (universidad, centros de investigación, oficinas ministeriales, etc.), sobre la base de microcomputadores con *software* de uso simple para alumnos, profesores y otros usuarios. Se contempla la interconexión de 100 escuelas aproximadamente.
2. Apoyar el trabajo de la red con un grupo de personas que la administren y fomentar las actividades informativas entre sus componentes.

3. Complementar, experimentalmente, la red con software de multimedios, lenguajes gráficos y programas de auto instrucción destinados a desarrollar el trabajo local en computadores que apoyen, desde actividades extra-curriculares, a las asignaturas del plan de estudio y el perfeccionamiento docente. Se habilitarán tres salas de experimentación.
4. Capacitación progresiva de los usuarios de la red: La red interescolar está diseñada para posibilitar la formulación de programas de desarrollo escolar (en lo curricular y extracurricular), y está planteada como facilitadora de las comunicaciones. La red se materializa en microcomputadoras con capacidad de conectividad y *software* de uso simple, que posibiliten el correo electrónico y la transferencia de archivos entre las escuelas, a distintos niveles de agregación, considerando a la comuna como la unidad básica de comunicación. La calidad y simplicidad del *software* es un componente fundamental de todo el proyecto, y será producido en el marco del mismo. Para sus usuarios, la red será tanto vía de ingreso al uso de las nuevas tecnologías de la información, como medio de expansión de sus comunicaciones.

Diagnóstico sobre Uso de Computadores en la EB

Frente a la realidad de la existencia de miles de equipos de computación en las escuelas básicas del país, cuyas modalidades de uso se ignoran, este componente del proyecto consiste en un estudio que proporcionará al Ministerio de Educación la información necesaria para formular una política referida al uso de la tecnología informática en el sistema escolar del país.

Se trata de un diagnóstico que tiene como objetivos:

1. Dimensionar, en el nivel nacional, la existencia de equipos computacionales en el aula, los programas en uso, número de profesores involucrados, número de horas dedicadas al manejo de equipos por los alumnos, etc.
2. Relacionar las anteriores variables con la distribución geográfica, nivel y tipos de establecimientos, características socioeconómicas, asignaturas y otras dimensiones pertinentes al estudio.
3. Detectar y sistematizar los procedimientos y resultados de las experiencias de aplicación de la tecnología informática en el proceso educativo, a nivel nacional.

IV

ESTUDIO Y PROPUESTA DE ALTERNATIVAS DE MEJORA DE LA EDUCACION MEDIA

ANTECEDENTES

El componente de Educación Media (EM), a diferencia de los restantes del Programa MECE, que consisten en acciones de mejora que tienen una duración de cinco años, comprende un conjunto de estudios, una difusión a nivel nacional, y la formulación de una propuesta de mejora, en un plazo de dos años. El MECE en la Educación Media responde a la necesidad urgente de repensar un nivel de enseñanza que, como resultado de importantes cambios tanto al interior de la EM como en el contexto social en que desempeña sus funciones, ha perdido su identidad y no está satisfaciendo lo que las personas y la sociedad le demandan.

El diagnóstico que respalda el diseño propuesto parte de la constatación del aumento de la población matriculada en la EM (en 1989, ésta alcanzaba a 719.819 jóvenes, que equivalen al 80% de la población entre 14 y 17 años). Esto implica una población escolar muy heterogénea, con distintos antecedentes académicos, familiares y sociales, diferentes intereses y habilidades y, sobre todo, distintas expectativas de desarrollo futuro, que está inmersa en una educación homogénea, orientada principalmente a la preparación para la educación superior. A esto se une un conjunto de antecedentes que demuestra que la calidad de la educación recibida, así como la probabilidad de permanecer en el sistema y las posibilidades de integrarse provechosamente a la vida académica o laboral al término de los estudios de la EM, están estrechamente relacionados con el estrato socioeconómico al que pertenecen los estudiantes.

En el marco de la preparación del Programa, los temas referidos se debatieron en múltiples oportunidades, con representantes de organismos de gobierno, directivos de establecimientos educacionales, profesores y otros profesionales asociados al proceso

educativo. Se pudo constatar una amplia coincidencia en el diagnóstico y una preocupación generalizada acerca del tema. Los resultados de estos encuentros, así como los obtenidos de investigaciones realizadas con padres de familia, profesores y alumnos de EM de sectores populares, permitieron a la vez verificar el requerimiento insistente de modificaciones que hicieran de la enseñanza media un período formativo, relevante y provechoso para los jóvenes que le destinan una etapa importante de sus vidas.

El problema - grave y agudo como se nos presenta - no es inédito. Muchos países han sufrido las mismas dificultades y buscado diferentes soluciones. En Chile, si bien hemos avanzado en la definición del problema, no hemos elaborado aún propuestas propias que permitan iniciar acciones definidas para su resolución. Por esta razón, se plantea como la búsqueda de las alternativas que mejor respondan a las necesidades del diagnóstico que compartimos, incorporando a esta tarea a los distintos sectores sociales interesados en la educación, y aprovechando la experiencia de países que ya recorrieron un camino similar.

OBJETIVOS Y ESTRATEGIA

1. El objetivo fundamental del Programa MECE en lo que se refiere al nivel de la Educación Media es producir al menor plazo posible una propuesta de renovación de la EM, fundada en criterios de calidad y equidad.

La elaboración de tal propuesta supone cumplir otros dos objetivos fundamentales, que son complementarios y se alimentan mutuamente en sus fases sucesivas:

2. Producir información y antecedentes que permitan desarrollar conocimiento de base para la propuesta de una política de renovación de la EM.
3. Promover actividades tendientes a sensibilizar a la comunidad nacional, incorporar las expectativas y requerimientos de los principales sectores asociados a la EM, y difundir los resultados de los estudios que se realicen durante el proyecto.

LÍNEAS DE ACCIÓN ESPECÍFICAS

Estudios e Investigaciones

El conjunto de estudios e investigaciones se organiza de la forma que a continuación se describe. Al centro de la problemática identificada se encuentran los temas del currículo y de la estructura de este nivel, ambos estrechamente relacionados. El objetivo del Programa, en esta área, es llegar a elaborar una propuesta que, recogiendo antecedentes técnicos nacionales e internacionales, responda de la mejor manera posible a las necesidades de la sociedad chilena. Para ello se han diseñado los siguientes estudios, los cuales serán licitados.

CURRICULO Y ESTRUCTURA

Estudio 1: descripción y evaluación del proceso que se ha seguido en Chile para el diseño y desarrollo curricular, tomando en consideración las agencias involucradas en dicho proceso así como los actores que de una u otra forma han participado de él.

Estudio 2: análisis comparativo de las experiencias internacionales en las áreas de diseño y desarrollo curricular, organización estructural de la EM y alternativas de diferenciación. Esta investigación incluirá no sólo el análisis de la documentación relativa a las reformas realizadas en los países seleccionados, sino también el aporte de expertos extranjeros que visitarán el país para trabajar con los encargados del proyecto y la asignación de becas a especialistas chilenos para visitar experiencias que aparezcan como más significativas para el proceso nacional. Se incluirá en esta investigación a países desarrollados (europeos o norteamericanos) y a países latinoamericanos.

Estudio 3: estudio cualitativo destinado a identificar los requerimientos y demandas que distintos sectores sociales (familias, empleadores, responsables de la educación postsecundaria, representantes del sistema político, etc.) plantean a la EM.

Estudio 4: investigación destinada a analizar y evaluar modelos para la producción y actualización del currículo, que permita desarrollar una propuesta de aplicación para la renovación de la EM chilena integrando los resultados de la experiencia internacional y las demandas de los principales sectores sociales.

PRACTICAS DE TRABAJO Y SOCIALIZACION

Una segunda línea de investigación que permita interpretar y calificar la información recogida con respecto a currículo es la que se refiere a las prácticas de trabajo desarrolladas actualmente en los establecimientos de EM:

Estudio 5: Investigación de tipo antropológico, realizada en liceos de distinta modalidad y dependencia administrativa, tendiente a caracterizar las prácticas de trabajo pedagógico, de socialización y de organización de la vida escolar, que constituyen el "currículum implícito" de la EM y que influyen sobre la calidad y tipo de aprendizajes y sobre la formación de valores y actitudes de los alumnos.

MEDICION DE CALIDAD

La medición de la calidad, tanto en términos de procesos como de producto de la educación, es un elemento esencial dentro de una política de renovación de la EM. Tomando en consideración el hecho de que se pretende proponer un conjunto de modificaciones a la EM, y que parte importante del proyecto apunta a definir el tipo de modificaciones que se propondrá, es de primera importancia avanzar paralelamente hacia la definición de un

sistema de medición de la calidad que evalúe la EM actual. Para ello resulta indispensable considerar un sistema de evaluación que cumpla con criterios de multidimensionalidad y sea capaz de responder a una EM que sabemos heterogénea en sus insumos, sus procesos y sus salidas. En función de ello son necesarias las investigaciones siguientes.

Estudio 6: estudio que permita postular los elementos esenciales de un modelo de medición de la calidad de la EM que resulte adecuado al modelo de diseño curricular que se establezca.

Estudio 7: diseño y validación de un modelo de gestión y supervisión centrado en el control de calidad de los procesos gestionarios y de los productos de la EM, desarrollando material didáctico que permita capacitar y perfeccionar a personal capaz de supervisar la EM en sus dos modalidades.

GESTION Y FINANCIAMIENTO

Una propuesta de política debe contar con antecedentes lo más completos posibles acerca de los aspectos administrativos y económicos de la EM. Para ello se proponen tres estudios que en conjunto, evalúan las políticas de gestión y financiamiento del nivel.

Estudio 8: estudio de la eficiencia interna de la EM, centrado en la evaluación de las políticas de descentralización de la EM en los últimos años, en torno a diferentes indicadores de su rendimiento interno, en función de la modalidad y dependencia administrativa.

Estudio 9: estudio de la eficiencia externa de la EM, evaluando las políticas de descentralización en relación a los objetivos de la política educacional para la EM (seguimiento de egresados, situación laboral o estudiantil, niveles de ingreso) en función de la modalidad y la dependencia administrativa.

Estudio 10: sobre la base de los estudios anteriores, evaluación de la eficiencia económica de la EM y sus modalidades, de acuerdo al criterio costo-eficiencia con elementos del criterio costo-beneficio.

FORMACION DE PROFESORES

Por último, y considerando la importancia de establecer criterios orientadores para la formación de los profesionales que en definitiva tendrán que asumir gran parte de las tareas que se propongan, se incluye un estudio sobre la formación de profesores del nivel medio.

Estudio 11: investigación destinada a determinar los requerimientos que la renovación educacional plantea a la formación de los profesionales de la educación (profesores, orientadores, personal directivo y administrativo del sector), y a definir las necesidades de apoyo que se requieren al respecto.

Este conjunto de estudios será coordinado permanentemente por un equipo central, el que tendrá a su cargo la integración de sus resultados para terminar el proyecto con la elaboración de una propuesta de renovación de la EM en los términos señalados más arriba.

Acciones de Difusión y Comunicación

Las acciones de difusión y comunicación consultan tres tipos de actividades que se mantendrán durante los dos años de duración de este componente del Programa, y se describen a continuación.

1. Una campaña masiva, a través de distintos medios de comunicación (prensa, radio, televisión, afiches, etc.) tendiente a poner en el centro de la agenda nacional de discusión el tema de la calidad y la equidad de la EM, y a promover en las personas una actitud de compromiso responsable frente a la educación nacional. A través de esta campaña, y cuando sea pertinente, se difundirán los resultados de los estudios que se realicen en el contexto del proyecto.
2. Reuniones con representantes de sectores significativos del medio social vinculado a la educación, donde se destacan representantes del magisterio, del sector productivo, de las instituciones de educación superior, de los padres de familia, de los estudiantes, de la Iglesia. Estas reuniones se realizarán a lo largo de todo el país y tendrán por objeto difundir las principales actividades del proyecto, recibir de su parte una retroalimentación oportuna y comprometerlos con su desarrollo.
3. Reuniones con especialistas de la educación, con el objeto de analizar en conjunto los antecedentes disponibles y los resultados que se obtengan en el proyecto, para validar técnicamente las actividades sugeridas y las propuestas que surjan del proyecto.

Propuesta

Al término del proyecto, se espera que las autoridades de gobierno correspondientes, incluyendo las entidades descentralizadas del sector, cuenten con:

1. Los conocimientos necesarios para el diseño de una política de renovación de la enseñanza media en cada una de las áreas más significativas (currículo, estructura, gestión, financiamiento, formación de profesionales).
2. Una propuesta coherente para una política de renovación de la EM y los antecedentes necesarios para elaborar un proyecto de inversión en el sector para la ejecución de dicha propuesta.
3. El consenso y compromiso necesario en la comunidad nacional para la puesta en práctica y desarrollo en el mediano y largo plazo de la política diseñada.

Como se ha referido, el componente Educación Media del Programa MECE, consulta un plazo de dos años: dieciocho meses para la realización de los estudios y seis meses para la consolidación de los mismos en la elaboración de una propuesta de política. Durante los veinticuatro meses del proyecto, se mantendrán las actividades de difusión y comunicación descritas.

V

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

DEL

MINISTERIO DE EDUCACION

ANTECEDENTES

El proceso de descentralización administrativa de la educación que tuvo lugar a lo largo de la década del 80, fue desequilibrado en su desarrollo. Como se anotó en la primera sección del documento, la prioridad de la política estuvo centrada en el traspaso de funciones desde la estructura central a agentes públicos y privados descentralizados, no prestándose de hecho atención alguna al esfuerzo por optimizar la gestión, sea de la estructura central, como de los nuevos entes administradores de la educación del país, en función de mejoras de la calidad de la educación ofrecida.

El balance general respecto a la organización institucional y administrativa del sector, es uno de avances importantes y valiosos en la transferencia expedita de recursos desde el presupuesto nacional a los entes descentralizados, tanto públicos como privados, con precisos mecanismos de chequeo de carácter administrativo, pero, al mismo tiempo, de insuficiencias respecto a la gestión administrativa de esos mismos entes. Se logró desconcentrar las tareas administrativas de la gestión educacional en los municipios, pero no se proporcionó a éstos la capacidad técnica necesaria para la administración de los establecimientos traspasados.

Por otra parte, más allá de los aspectos de administración y gestión de recursos, el cuadro que resulta de la descentralización sesgada de los años 80, muestra carencias graves respecto a las funciones técnico-pedagógicas del Ministerio de Educación. A lo largo de la década pasada, las labores de supervisión y control del MINEDUC sobre los agentes externos se restringió, en la práctica, a la verificación del cumplimiento de normas de carácter administrativo-financiero, en desmedro de aquellas de carácter técnico-pedagógico. Esta carencia tiene su fuente en el abandono de hecho, por las políticas, de la estructura central como objeto de atención y de mejoras.

En la organización Ministerio de Educación, foco de las acciones de este componente del Programa, se constatan los siguientes problemas principales, que en el programa MECE son conceptualizados en términos genéricos como de 'Fortalecimiento Institucional':

1. Estructura organizacional inadecuada, con muchos aspectos originados en consideraciones políticas o ad-hoc, o herencias de una estructura centralizada anacrónica, antes que fundados, en cambio, en una racionalidad orientada según fines de mejoramiento de la calidad del servicio que se administra, en el nuevo contexto descentralizado. Existe una serie de deficiencias desde el punto de vista de la estructura.
2. Capacidad de diseño, planificación y control de políticas poco desarrollada. Actualmente el Ministerio no está dotado del conjunto de herramientas que aseguren una gestión óptima del proceso educacional, lo cual se traduce en una débil y lenta labor de implementación de políticas y de la supervisión técnica de ellas.
3. Sistemas de información escasos, poco desarrollados u obsoletos, situación que afecta tanto al apoyo a la gestión administrativa, como a la gestión educacional. Actualmente, a pesar de la existencia de una gran cantidad de datos almacenados, no existe la capacidad de procesamiento requerida, ni los medios expeditos de entrega de información a un rango amplio de usuarios (supervisores, directores de establecimientos, sostenedores municipales y privados, investigadores, centros de padres, medios de comunicación, etc) ya sea porque los equipos computacionales para el procesamiento se encuentran obsoletos o se carece de los programas para efectuar esta tarea. El único sistema de cierta complejidad que se opera, el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), ha sido desarrollado con el apoyo de una Universidad, la cual también procesa la información.

OBJETIVOS Y ESTRATEGIA

El componente de Fortalecimiento Institucional del Programa MECE tiene como principal objetivo mejorar la capacidad de gestión del Ministerio de Educación y asegurar el éxito de la ejecución de las líneas de acción sustantivas del Programa MECE.

La esencia de este mejoramiento no será el disponer de una mayor cantidad de recursos y/o una mayor carga de trabajo para el personal del Ministerio, sino que lograr un trabajo más armónico y eficaz de la organización MINEDUC, dada la estructura altamente descentralizada de la educación chilena.

Asimismo, es eje central de este componente, el producir un proceso dirigido y sistemático cuyo objetivo será modificar los sistemas, la cultura y el comportamiento del Ministerio para aumentar su eficacia, orientándose según los siguientes objetivos genéricos:

1. Descentralización: las acciones de Fortalecimiento Institucional se orientan dentro del esquema fundamental de organización descentralizada del servicio. Su objetivo

es llegar a establecer una división del trabajo adecuada y potenciadora de la calidad de la oferta educativa, entre 'centro del sistema' (MINEDUC), y 'unidades descentralizadas' (escuelas). Esto supone un Ministerio de Educación capaz no sólo de establecer y chequear normas, sino también de ejercer un liderazgo técnico y funciones de apoyo sustantivo a los diversos niveles descentralizados, tanto en la administración de recursos, como en el enriquecimiento del proceso educativo mismo, y unas escuelas capaces de iniciativas autónomamente generadas, centradas en el mejoramiento de la calidad y equidad de su quehacer.

2. Eficacia: mejora sustantiva de la capacidad de la estructura del Ministerio para la formulación y diseño de políticas, así como de la capacidad de traducir tales políticas en acciones programáticas que fijen los fines que orientan y ordenan los arreglos respecto a los medios y el accionar de todos sus niveles, con un sentido de dirección que en las décadas precedentes ha estado ausente.
3. Eficiencia: es objetivo central de este componente mejorar la capacidad de gestión de recursos del Ministerio de Educación, lo que significa dotar al sistema de un conjunto de nuevas herramientas y nuevos procedimientos, así como de un personal con competencias renovadas para su operación.

La estrategia para abordar los objetivos mencionados incluye tres ejes fundamentales de acción: a) acciones referidas a la estructura y procedimientos del Ministerio; b) acciones que se ordenan en torno a los equipos, las herramientas de la informática y los sistemas de evaluación; y c) acciones de capacitación de los recursos humanos no sólo del Ministerio de Educación, sino también de las instancias institucionales descentralizadas (sostenedores municipales y privados).

L I N E A S D E A C C I O N E S P E C I F I C A S

Las instancias involucradas en las acciones de Fortalecimiento Institucional se encuentran ubicadas tanto en el nivel central como en las estructuras regionales y provinciales. También se apoyará a los agentes externos, Municipalidades y sostenedores, para aumentar la eficiencia de su labor.

Una buena forma de ponderar en forma concreta los desafíos organizacionales que para el MINEDUC implica el esfuerzo general por mejorar la calidad y equidad del servicio, es tener presente los requerimientos organizativos, de procedimientos, de recursos humanos, de acopio y divulgación de información, que supone la principal línea innovativa del componente de Educación Básica del Programa MECE: los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) que generarán las escuelas.

Para la administración de una acción altamente descentralizada como los PME (alrededor de 5.000 proyectos generados por escuelas a lo largo de todo el país), se necesita contar con un Departamento Provincial capaz de llevar a cabo nuevas funciones en forma eficiente, que cuente con los criterios y las normas, los recursos humanos calificados, y los

equipos (computadores, vehículos, mobiliario) que le permitan: orientar y apoyar en forma efectiva la producción de Proyectos de Mejoramiento Educativo por las escuelas; contar con los criterios, normas y procedimientos para evaluar los proyectos y asignar los recursos del caso; poder efectuar las inspecciones de monitoreo de los PME y prestar asesoría en su administración; tener los sistemas de información y comunicación, hacia 'arriba' y hacia 'abajo', que permitan que la experiencia acumulada en torno a cada proyecto específico sea utilizada por el resto del sistema; en fin, organizarse internamente de modo que sus rutinas administrativas no distraigan recursos humanos del sistema de supervisión.

Lo mencionado no se puede llevar a cabo si no se cuenta con un personal capacitado en Proyectos, Sistemas de Información, Contabilidad, etc. que pueda analizar la marcha del PME en cada escuela, capaz de tomar medidas correctivas, cuando estén dentro de sus atribuciones, y enviar información a los niveles superiores.

Del listado referido en relación al ejemplo de los PME - que no está demás señalar, no es la única línea de acción que habrá de ejecutar la estructura del MINEDUC -, podemos distinguir las siguientes líneas de acción que conforman el componente de Fortalecimiento Institucional del Programa MECE.

Acciones referidas a la Estructura y Procedimientos

1. **Readecuación de la Estructura Organizacional:** El objeto principal de esta línea de acción de transformaciones de tipo organizacional, es el nivel más descentralizado del Ministerio, sus Departamentos Provinciales. El objetivo genérico aquí es llegar a contar con un Departamento Provincial que pueda efectivamente proporcionar un fuerte apoyo técnico a las escuelas, especialmente a aquellas en situación de mayor riesgo educativo.

En los Departamentos Provinciales, el nivel más descentralizado de la organización, y al mismo tiempo, donde las carencias son más patentes y graves, se creará una unidad administrativa, que concentrará todas las tareas de este tipo. Con ello se busca optimizar la gestión administrativa y liberar a los agentes técnicos de estos niveles (los supervisores), de modo de poder concentrarlos en las tareas de apoyo a las escuelas. Esta unidad administrativa además deberá asumir nuevas funciones producto de la desconcentración administrativa de las tareas del Ministerio.

Esta unidad será dotada de personal calificado, normas, procedimientos, equipos de comunicación y sistemas de información adecuados.

2. **Normas y procedimientos:** Se optimizarán los procedimientos de manera tal que las distintas instancias del Ministerio puedan responder en forma ágil y eficiente a los requerimientos que se le encarguen, ya sea por acciones propias del Ministerio o por otras derivadas de la ejecución del Programa MECE.

Se buscará producir gradualmente una normativa, adecuada a las nuevas tareas que asumirá la estructura central, que permita realizar las acciones en forma oportuna e ir

respondiendo a los problemas que se vayan suscitando durante la operación normal del Ministerio o por la ejecución del Programa MECE.

3. **Comunicación:** La descentralización y modernización de la gestión del Ministerio supone una nueva relación de éste con los sostenedores, los usuarios y la comunidad en general. Esta nueva relación se funda en el supuesto de política "la educación como responsabilidad de toda la sociedad", y supone la inauguración y desarrollo de nuevas formas de comunicación entre el Ministerio y las instancias mencionadas, en la que la información y evaluación de los resultados del proceso educativo en sus diferentes dependencias y niveles será de dominio público.

A la base de esta nueva relación de comunicación entre sistema y usuarios se contará con las posibilidades que ofrece la tecnología informática. Esta permitirá al nivel central del MINEDUC procesar la información generada desde la base y facilitar un acceso amplio a, entre otros, resultados del campo de la investigación, resultados de los procesos de evaluación del mismo MECE y resultados de los Proyectos de Mejoramiento Educativo que vayan realizando las escuelas.

Acciones referidas a los Equipos y Sistemas de Información

1. **Equipos:** Se proporcionará a las instancias regionales y provinciales del Ministerio, equipamiento que permitirá llevar a cabo las nuevas acciones encomendadas por el Programa. Estos equipos son básicamente vehículos, equipos de comunicaciones, computadores y mobiliario, distribuidos a lo largo del país de acuerdo a las realidades y necesidades de cada área.
2. **Sistemas de Información:** Un programa altamente descentralizado como el MECE, y la nueva relación que se busca establecer entre sistema y usuarios, requiere del procesamiento de volúmenes importantes de información, en forma rápida y confiable, para lo cual se consulta el establecimiento de una red informática nacional de educación, por medio de la cual estará conectado el nivel central con las Secretarías Regionales Ministeriales y los Departamentos Provinciales.

Se diseñarán y pondrán en marcha diferentes sistemas de información, tanto de apoyo a la gestión administrativa como educacional, en donde tres de las principales acciones a desarrollar serán: organización de bases de datos estadísticos del sistema escolar de acceso expedito vía la red informática nacional de educación; ampliación del Sistema de Medición de la Calidad Educacional (SIMCE), a la Educación Media; y el diseño y desarrollo de un sistema de información sobre los PME de las escuelas.

Lo anterior, además de permitir transparencia en los resultados del proceso educacional, permitirá medir la efectividad del sistema de manera de ir adecuándolo constantemente, para alcanzar los niveles de excelencia que el país requiere. Todos los actores interesados tendrán acceso a esta red de información educativa.

Acciones referidas a la Capacitación del Personal

No es posible introducir y utilizar un nuevo plan de mejoramiento de la eficacia y eficiencia del Ministerio, sin contar con un personal capacitado en todos los niveles de la organización. Por otro lado, no se puede pensar en la ejecución de un programa de la magnitud y grado de innovación del MECE, sin contar con una organización eficaz ni con el personal competente requerido.

La capacitación es necesaria para hacer más eficiente la capacidad administrativa y de gestión técnico-pedagógica, elementos esenciales para la viabilidad del sector educacional.

Para el éxito del Programa y el buen uso de los recursos asignados a él, se debe contar con un Ministerio que asuma un rol activo y conductor en el proceso de planificación, supervisión y evaluación en todos los niveles de la educación.

Para cumplir con lo anterior, se plantea reforzar, por medio de programas de perfeccionamiento y capacitación, a las divisiones del nivel central que tengan un rol en la tarea de gerencia educacional.

Además se capacitará a los funcionarios del Ministerio que se desempeñan en las labores de inspección y supervisión. Asimismo, como se ha mencionado, se apoyará a los Municipios en la formación de administradores educacionales.

VI

EL MECE Y SU IMPACTO

SOBRE

LA ESCUELA

Al cerrar esta descripción del Programa MECE, con sus diversos componentes y múltiples líneas de acción, queremos destacar en forma concreta el impacto esperado de los esfuerzos que articula. Lo que da unidad al Programa, más allá de los grandes objetivos de política en que se inspira, es la convergencia de sus líneas de intervención sobre la escuela y sus resultados, en busca de elevar la calidad de lo que la escuela básica chilena ofrece a sus alumnos, independientemente de dónde esté situada y a qué tipo de comunidad sirva.

¿Qué ofrece el futuro próximo a la escuela básica de nuestro sistema? ¿Qué le ocurrirá como fruto de las inversiones e iniciativas que el país se dispone a realizar en ella?

La escuela como una institución por la que existe especial preocupación, tanto de los que en ella trabajan, como de la comunidad en que se inserta, así como de la sociedad en su conjunto, habrá visto completadas, reparadas y remozadas sus instalaciones, haciendo sus espacios más acogedores y su presentación más acorde con la importancia de su función. Más decisivamente, la escuela contará para su tarea con los recursos educativos necesarios para que sus alumnos y profesores trabajen en condiciones adecuadas para el crecimiento de las personas y de su adquisición cultural: libros de texto para cada alumno, bibliotecas de aula y materiales didácticos para los cursos iniciales, de la mejor calidad, van a facilitar un 'piso cultural' a la escuela de otra naturaleza que el actual.

Sobre un cuadro de condiciones materiales y culturales mejoradas en forma cualitativa, los niños que ingresen vendrán, en mayor número que ahora, mejor preparados por una experiencia preescolar en la que también se habrá invertido en forma importante, tanto en las instituciones del caso como en la educación de las familias. Al mismo tiempo, los profesores estarán más al día y con nuevas herramientas para desarrollar su trabajo de aula en las cuatro áreas sustantivas cruciales a ser mejoradas, - lecto-escritura, matemática, ciencias sociales, ciencias naturales -, como resultado de actividades de actualización y perfeccionamiento.

Los actores del proceso educativo habrán pasado además, por la experiencia sin precedentes de haberse organizado internamente en sus escuelas, para llevar a cabo un

diagnóstico de sus deficiencias más graves y formular un Proyecto de Mejoramiento Educativo. Más aún, la mayor parte de las escuelas habrá ejecutado su Proyecto de Mejoramiento Educativo, con todas las lecciones posibles de tal experiencia en términos del crecimiento cognitivo, afectivo y moral de sus alumnos, del crecimiento profesional de los profesores y del desarrollo organizacional de la escuela.

Las escuelas contarán además con un acceso expedito, a través de terminales computacionales en sus Departamentos Provinciales, a información relevante, no sólo sobre sus resultados, sino también sobre los Proyectos de Mejoramiento Educativo de otras escuelas, los resultados y sugerencias del campo de la investigación, las bases de datos estadísticos del Ministerio de Educación, y otros, ampliándose así de manera decisiva el marco de referencia e información con que trabaja cada una de ellas.

Se habrá generado, simultáneamente, un nuevo modo de relación, descentralizado, entre las escuelas y el Ministerio de Educación, en el que la primera asume creativamente un rol activo y autónomo en la proposición y ejecución de alternativas curriculares y pedagógicas de mejoramiento de la calidad de la educación, en tanto que el segundo ofrece un apoyo efectivo en recursos materiales y técnicos, a la vez que define orientaciones generales, criterios de evaluación, y estándares a ser logrados por el conjunto de los establecimientos, dando así la unidad requerida al sistema.

En una sola imagen, en contextos de trabajo escolar en los que estarán los medios necesarios para el crecimiento de alumnos y profesores, se habrán generado también las condiciones organizacionales necesarias para una dinamización de la escuela en su conjunto y prácticas pedagógicas renovadas en pos de la mejora de su quehacer.

Por último, tanto profesores y alumnos, como padres de familia y diversas organizaciones sociales a lo largo del país, habrán recorrido un camino de reflexión, definiciones y compromisos en relación a una propuesta de renovación para una Educación Media de mayor relevancia y calidad, haciendo cada uno oír su voz directa o indirectamente, a través de las instancias y actividades diseñadas para este propósito.

Si ésta es una descripción que se aplica a la generalidad de las escuelas del país, la escuela rural, objeto de atención especial de una política que tiene entre sus objetivos el logro de una mayor equidad en la distribución de los resultados de la educación, se transforma aún más. Algunas de ellas verán completados sus ocho grados; la totalidad de sus alumnos y profesores dispondrán de textos y metodologías especiales que, a la vez que constituyan un puente hacia las dimensiones universales del conocimiento, incorporarán lenguajes, experiencias y contenidos de la cultura rural; por último, se habrá aminorado de manera significativa el aislamiento secular de los profesores y de la escuela rural, por medio de encuentros presenciales y sistemas de comunicación informatizados.

El Programa MECE representa un esfuerzo mayor del Estado, y a través de éste, de la sociedad en su conjunto, por ofrecer a la niñez de Chile la mejor educación de que somos capaces como país. El logro de ello supone un desafío enorme para el sistema educativo en su conjunto, y para el Ministerio de Educación, sus instituciones y mecanismos. Sin embargo, ni el mejor diseño ni los mayores recursos son suficientes: en su raíz, una educación nacional mejor descansa en el compromiso, la responsabilidad, y la creatividad de que sea capaz cada uno de sus actores.

