

45-4-5



Calidad y Equidad *de la* **Educación Media**

**Antecedentes y conceptos iniciales
para la elaboración de una propuesta
de mejoramiento integral**

*Documento de Trabajo
para reunión con
S.E. el Presidente de la República*

Viernes 23 de Abril, 1993

Ministerio de Educación

Introducción

La educación media chilena está respondiendo en forma insatisfactoria a los nuevos requerimientos de las personas y de la sociedad. Las nuevas demandas sobre la educación de los jóvenes tienen como fundamento la transformación social que trae consigo el proceso global de modernización. Este afecta por igual los ámbitos de la familia y las relaciones sociales, las formas de producir y los procesos e instituciones de la política y de la cultura. En el mundo productivo, se complejizan los procesos y se acelera el ritmo de cambio tecnológico, lo que demanda personas más flexibles y preparadas. En el mundo de la cultura, la modernización implica globalización de las comunicaciones, saturación de información y estímulos, y disolución de lazos y tradiciones; ello demanda personas mejor formadas. Para el sistema político la modernización plantea el desafío de una ciudadanía que va más allá del voto y la igualdad ante la ley y que postula un orden social y político democrático más cohesionado y participativo, lo que supone una mejor distribución de los conocimientos y de los códigos en los cuales circula la información socialmente necesaria para tal participación. Frente a este horizonte de demandas crecientemente complejas, la organización institucional y curricular de la educación media actual, sus orientaciones, procesos y resultados, exhiben *anacronismos significativos y limitaciones importantes, tanto en calidad como equidad*. Al mismo tiempo, se está frente a un sistema que ofrece una gran cobertura y que en su variedad tiene establecimientos y experiencias de alta calidad y relevancia, que pueden constituir puntos de referencia prácticos de la renovación requerida.

El objetivo genérico de readecuar la educación secundaria del país, haciéndola contemporánea con su contexto mayor, de calidad y relevante, así como equitativa en sus resultados, no tiene respuestas simples y unívocas. Ello determinó que el Gobierno diseñara en 1991, en el marco del programa MECE del Ministerio de Educación, una estrategia de diseño de una política de mejoramiento que incluyó tres líneas de acción. En primer término, un conjunto de investigaciones sobre dimensiones estratégicas de la educación de segundo nivel que incluyeron, la visión y demandas de los usuarios, el curriculum, los procesos pedagógicos, los resultados por sectores sociales y tipos de

establecimientos, las relaciones de recurso, el sistema de supervisión y los instrumentos de evaluación. El propósito de este esfuerzo, llevado a cabo por trece equipos de investigación de universidades y centros académicos independientes, fue establecer las bases analíticas de una propuesta de cambio. En segundo término, la estrategia incluyó un proceso de consulta y participación de nivel nacional, cuyo propósito fue poner en la discusión pública los dilemas fundamentales de política referidos al desarrollo de la educación media, así como recoger, a través de informes elaborados por los grupos de discusión que se constituyeran, las sugerencias y proposiciones de educadores, estudiantes y usuarios. Por último, la estrategia incluyó un componente de análisis comparado sistemático de experiencias internacionales de mejoramiento de la educación secundaria. El conjunto hace contar en la actualidad con un material altamente valioso, que al igual que otras fuentes de información, está siendo procesado por el Ministerio.

Las tres líneas de acción referidas fueron concebidas como insumos necesarios para el diseño de una política de cambio y mejoramiento que se busca fundar en el conocimiento producido por estudios sistemáticos y en el consenso y el compromiso surgidos de la participación, tanto en la base del sistema - como es el caso del proceso de conversación nacional referido -, como en el Ministerio de Educación en su conjunto, el Gobierno, y otros actores relevantes, procesos éstos aún pendientes.

El presente documento se funda en resultados de los procesos tanto de investigación como de participación referidos, y contiene los elementos preliminares de un programa de modernización, cuyos fundamentos y elementos constitutivos se procurará explicitar. Debe tenerse presente que ni los insumos de investigación y participación son definitivos - porque aún quedan pasos que realizar en el proceso de análisis e interpretación de los resultados de ambos -, ni el esquema preliminar de una política integral de mejoramiento ha sido internamente procesada por el conjunto del Ministerio de Educación, ni menos decidida por sus autoridades máximas. De este modo, el documento que se presenta corresponde al estado de avance actual del proceso de elaboración de una propuesta de cambio, que comienza ahora a ser procesada políticamente.

Los propósitos del presente documento son:

- i) Describir los componentes esenciales y características del sistema de educación media que el país tiene hoy en día.
- ii) Explicitar los principios fundantes de la política educacional del Gobierno y referir la estrategia seguida por el Ministerio de Educación en cuanto a la definición de una política para el nivel medio, así como indicar los programas hoy en ejecución en el mismo.

- iii) Plantear los términos fundamentales de la reorientación de la Educación Media que el país requiere.
- iv) Distinguir las alternativas reforma y programa de mejoramiento y discutir las relaciones entre ambas.
- v) Caracterizar en forma inicial los componentes y estrategia de un programa de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación media.

El documento está organizado en cinco secciones, que siguen el orden de los propósitos y temas recién referidos.

Educación Médica.

Arrate:

Crisis de educación médica, global, estructural, orgánica

Factores:

- a) transformación
- b) cambios en economías
- c) dinámica de cambios en información y consideraciones.

Hay consenso de crisis - Necesita respuesta, ¿qué se hace?

Decisiones de líderes políticos y educadores médicos:

- ¿qué transformación?

1. Objetivos pedagógicos y currículo médico

2. Proyecto LOCE

3. Comparación de modelos de

programas MECE

- ¿Programa de capacitación o reforma?

¿Ocultos?

- ¿Cuándo?

- ¿Cómo?

- ¿Quién? ¿ceteris paribus - línea del

¿Mismas o estructuras posibles?

Rosal Ollas

En relación al caso, los dos casos.

Objetivos de educación / Humanista-crítico / Técnico profesional

(ver pg. 27)

Los (vece)

Elementos de un plan de mejoramiento

- Curriculum - necesidad de diversificación de actividades de alumnos.

necesidad de diversificar

- Exámenes + certificación

- Profesores: mejoramiento:

a) en formación

b) estatus docente; directores

c) incentivos

- Acciones prologadas en liceos + precearios y en los mejores.

- Fondos de proyectos concursables (como en Brasil)
- Redes de ayuda - cooperación entre quienes (de comunidad - de empresas)

Guillermo Gilchrist:

- Educad media cuerpo lo tanto creador. fice sucesista como técnica. popular
- Lo primero es mejorar estructura un. terial de estalocueruets
- Reforma media comprendo técnica. bérica em y superior.
- Rol del Estado y de Ministerio en sistema educacional
- ¿ Ministerios separados o Ministerio único que dirija?
- Magisterio - Comprocederle es nee. joramiento de calidad

De Pujadas:

- Reforma implica cambios estructurales y curriculares.
- Esto exige consensos sobre temas que por

otros no existen

- Esto incluye reformas; exige mejoramiento.

- Del mejoramiento no incluye que aspectos curriculares.

- Para hacer reformas hay que hacer experiencias que partan de educación básica.

- Rol de empresarios es fundamental en alguna medida para especialización

- Mi interés: no fallar no podemos desatender al pasado. Hay que hacer modificaciones que se puedan hacerse por vía administrativa

- No hay posibilidad de cambio sin participación de profesores y mejoramiento

↑ que gaste en reformas, hay q. mejorar condiciones y bienestar de profesores.

1. La Educación Media que el país tiene: estructura, procesos, resultados.

1.1 Estructura actual de la EM

Como informa el Cuadro 1, la educación secundaria chilena en 1990 atendía a poco más de setecientos mil jóvenes entre 14 y 17 años, equivalentes al 80% de tal grupo de edad, en 1.639 establecimientos. La EM Humanístico-Científica atiende aproximadamente a dos tercios de la matrícula, y la modalidad Técnico-Profesional atiende al tercio restante, el cual se reparte en cinco ramas de estudio y 579 especialidades (1990).

CUADRO 1

Chile: Matrícula, N° de establecimientos y cobertura de la educación secundaria

	Matrícula 1990	%	N° Establec.	Cobertura (% de pob. grupo 14 a 17 años).
Total EM	719.819	100.0	1.639	80.0
EMHC	464.423	64.5	1.249	51.6
EMTP	255.396	35.5	390	28.4
Comercial	106.255			
Industrial	93.149			
Técnica	44.263			
Agrícola	8.333			
Marítima	3.426			

Fuente: Mineduc, Compendio de Información estadística 1990.

Observaciones de Luis Aguilar

El liceo científico-humanista (general) se orienta unidimensionalmente a la Universidad y los Institutos Profesionales, - lo que en general equivale al mundo de las profesiones - a los que sin embargo en la actualidad ingresa aproximadamente sólo entre un cuarenta y un cincuenta porciento de sus egresados. Aproximadamente un cuarto de los egresados de esta modalidad ingresa a los Centros de Formación Técnica (donde constituyen un ochenta por ciento de su matrícula), y el otro cuarto ingresa directamente al mercado laboral: sin embargo, estas salidas no son de hecho consideradas por la EM humanístico-científica en sus definiciones curriculares y procesos pedagógicos. Por su parte, el liceo técnico-profesional se organiza en función de una alta especialización para posiciones en la producción y los servicios (como se mencionó, hoy día certifica en más de quinientas de tales especialidades), con profesores y medios singularmente distanciados del mundo productivo y las exigencias tecnológicas propias de las empresas. Con todo, en relación a lo afirmado respecto a esta modalidad de educación media, deben tenerse presente al menos dos precauciones: en primer término, esta modalidad cuenta con un número significativo de establecimientos que presentan una dotación de medios adecuada y estrechas relaciones con el mundo productivo - aquí resaltan los casos de algunas corporaciones administradas por el empresariado -; en segundo lugar, la demanda por educación media de los grupos populares presenta una alta preferencia por esta modalidad de educación secundaria.

1. 2. Curriculum

Los cuadros 2 y 3 dan una visión del *qué* es oficialmente enseñado en los cuatro años de las dos modalidades de la Enseñanza Media.

CUADRO 2

Plan de estudio de la Educación Media Humanístico-Científica
Decreto 300 y Modificaciones (1981)

CLASES SEMANALES, 45 MINUTOS CADA UNA
POR NIVEL

	1°	2°	3°	4°
CASTELLANO	5	5	3	3
HIST. UNIV. / GEO. GRAL	5	5	-	-
HIST. Y GEO. DE CHILE	-	-	3	3
FILOSOFIA	-	-	3	3
ED. CIVICA	-	-	2	-
ECONOMIA	-	-	-	2
IDIOMA EXTRANJERO	4	4	3	3
MATEMATICAS	5	5	3	3
CIENCIAS NATURALES	5	5	-	-
BIOLOGIA	-	-	2	2
FISICA	-	-	2	2
QUIMICA	-	-	2	2
ARTE 1 ¹	2	2	2	2
ARTE 2	2	2	-	-
EDUC. FISICA	2	2	2	2
CONSEJO DE CURSO	1	1	1	1
TOTAL	31	31	28	28
RELIGION (OPTATIVO)	2	2	2	2
TOTAL	33	33	30	30
PLANES ELECTIVOS ²	-	-	6	6

¹ El alumno optará por dos asignaturas del área artística.

² Los planes electivos se estructuran con dos asignaturas de 3 horas cada una.

CUADRO 3

Plan de estudio de la Educación Media Técnico-Profesional

	AREAS DE ASIGNATURAS			
	CLASES SEMANALES MINIMAS POR CURSO			
	1°	2°	3°	4°
AREA BASICA ³	16	16	9	9
AREA PROFESIONAL ⁴	12	12	18	18
AREA COMPLEMENTARIA ⁵	4	4	2	2
SUBTOTAL	32	32	29	29
CLASES A DISTRIBUIR(*)	4	4	9	9
TOTAL	36	36	38	38

(*) Estas clases se distribuirán en cada especialidad según sus requerimientos en algunas de las áreas, en dos de ellas o en todas las áreas contempladas.

Ramas y áreas de estudio de la Educación Técnico-Profesional

COMERCIAL	TECNICA	INDUSTRIAL	MARITIMA
Secretariado	Alimentación	Mecánica	Acuicultura
Contabilidad	Atención de Párvulos	Electricidad	Mecánica
Computación	Social	Construcción	Naval
Administración	Peluquería	Explotación Minera	Pesquería
Ventas-Publicidad	Vestuario	Artes Gráficas	Cam. de Cubierta
Otros y/o Explo.	Otros y/o Explo.	Textil	Traf. Marítimo
		Conf. Ind. Cuero	Constr. Naval
AGRICOLA		Química	Otros y/o Explo.
Agrícola		Otros y/o Explo.	
Forestal			
Otros			

³ El Area Básica deberá integrarse por las asignaturas de Castellano, Matemáticas y, en 3° y 4° año, Historia y Geografía de Chile, con, a lo menos, 3 clases semanales cada una y otras asignaturas tales como Ciencias Naturales.

⁴ El Area Profesional deberá estar integrada por asignaturas concebidas como preparación indispensable para el ejercicio de una especialidad determinada dentro del rango técnico de nivel medio y concordante con el perfil profesional respectivo, entre las cuales podrán considerarse Laboratorios, Talleres, Ciencias Aplicadas u otras que le son propias.

⁵ El Area Complementaria comprenderá asignaturas propias de la expresión artística, física, recreativa, cultural y, en general, aquellas que se estimen relevantes para el desarrollo del alumno.

1. 3. Procesos

La mirada a lo que sucede al interior de los liceos muestra que en ellos se privilegia de manera casi absoluta la trasmisión memorística del conocimiento. Esto se aprecia a través de la forma de enseñar (mediante el dictado, las guías de ejercitación y cuestionarios, la completación de frases o palabras), la exclusión de las experiencias, opiniones y elaboraciones de los alumnos, la asociación directa entre lo que se dice en clase y lo que se va a preguntar en la prueba. También se observa en el tipo de pruebas, en que se pide sólo una recuperación próxima y sin esfuerzo del conocimiento almacenado. El estudio de las prácticas de trabajo en los liceos muestra además, que el uso de libros de texto es inusual y que, en cambio, predomina el uso del dictado en clases, lo cual plantea interrogantes serias sobre la riqueza y significado que tiene, para los propios alumnos, su experiencia de trabajo con las diferentes asignaturas.⁶

En los sectores populares, la situación se agrava porque las bajas expectativas de los profesores respecto de las posibilidades de aprendizaje de sus alumnos, sumado a que en general las prácticas pedagógicas predominantes no dejan espacio a que estos se expresen en clase, tienen como resultado una suerte de "infantilización" de los jóvenes que redundo en bajos niveles de exigencia, descalificación por parte de los profesores y convencimiento de parte de los alumnos de su imposibilidad de aprender.

Lo señalado, si bien predominante, no es lo único. Hay casos de liceos municipales en los que predomina un clima escolar positivo, con profesores motivados y comprometidos con el crecimiento de sus alumnos, que integran en su quehacer las preocupaciones de éstos así como nuevos temas presentes en la cultura (medio ambiente, igualdad entre los sexos y otros), y que en sus métodos privilegian la construcción de conocimiento, la participación y la valoración de las opiniones de los estudiantes. Desde una perspectiva de políticas, estos casos deben ser tenidos en cuenta como gérmenes de cambio y eventuales multiplicadores de prácticas de renovación.

⁶ Antecedentes detallados sobre "procesos" en, V. Edwards et.al., Estudio MECE-EM 2.1.a, *Prácticas de trabajo y socialización en establecimientos de EM*, Santiago, marzo de 1993; asimismo, en I. Trufello et. al., Estudio MECE-EM 2.1.b, *Prácticas de Trabajo en la EM*, Santiago, Marzo de 1993.

1. 4. Resultados de aprendizaje

Los resultados de la acción pedagógica predominante no son de extrañar. Al aplicar pruebas de castellano, matemáticas y redacción a una muestra de estudiantes de 1o, 2o y 4o año medio (muestra de 6.000 estudiantes de 138 colegios en cinco regiones, además de la Metropolitana)⁷, se aprecia que el porcentaje de respuestas correctas es preocupantemente bajo, que en muchos casos éste tiende a decrecer a medida que se avanza en los cursos y que lo que se recuerda de los contenidos de años anteriores (véase el Cuadro 5, donde se distinguen las preguntas de acuerdo a qué curso corresponden) es también una baja proporción del total.

CUADRO 4

Resultados pruebas de castellano y matemáticas de 1º, 2º y 4º año de EM por dependencia administrativa y modalidad (% de respuestas correctas)

Modalidad	Humanista/Científico						Téc. Prof.			
	Part.Pagado			Part.Subv.			Munic.			*
Dependencia	1º	2º	4º	1º	2º	4º	1º	2º	4º	
Nivel	1º	2º	4º	1º	2º	4º	1º	2º	4º	
Castellano	60	56	55	48	47	47	40	41	43	43 38 39
Matemáticas	42	37	30	29	26	22	26	24	20	25 22 20

* La información sobre EMTP no está diferenciada por dependencia

⁷ Antecedentes en: E. Himmel, et. al., MECE-EM, Estudio 3.1, *Determinación de la calidad de la Enseñanza Media Chilena*, Santiago, Marzo de 1993, y T. Jarufe, et. al., MECE-EM, Estudio 4.1, *Indicadores de Cobertura y Calidad*, Santiago, Marzo de 1993. El Mineduc contará además, dentro del próximo mes, con los resultados de una aplicación de las pruebas del Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) a una muestra de 60.000 alumnos de EM, correspondientes a un curso (2º Medio) de cada establecimiento del país, con lo cual se tendrá la más completa base de análisis sobre resultados de este nivel del sistema.

CUADRO 5

Resultado pruebas de castellano y matemáticas de 1º, 2º y 4º año de las dos modalidades de Enseñanza Media por nivel (porcentaje de respuestas correctas)

Pruebas aplicadas en	Primer año		Segundo año		Cuarto año			
	8ºB	1ºM	1ºM	2ºM	1ºM	2ºM	3ºM	4ºM
Preguntas referidas a materias de								
Castellano	49	44	49	43	49	23	19	43
Matemáticas	46	26	29	26		27	23	19

Se aplicó además una prueba de redacción, en que se pedía a los alumnos de 1º, 2º y 4º medio que contestaran un aviso por el que se ofrecía trabajo. Los jóvenes debían escribir una carta, explicando las razones por las que pensaban que podrían desempeñar ese trabajo. Los niveles de logro más bajos se refieren a puntuación, elaboración sintáctica y organización interna del contenido. Esta evidencia señala que la Enseñanza Media es seriamente deficitaria en la inculcación de la más básica de las competencias culturales, como es la de organizar por escrito un contenido y unas relaciones determinadas.

En las pruebas de habilidades generales (Cuadro 6), se observa un incremento relativo entre 1º y 4º medio; sin embargo, los niveles de logro son deficitarios, salvo en lo que se refiere a razonamiento verbal.

CUADRO 6

*Resultados Pruebas Habilidades Generales, ambas modalidades
Enseñanza Media, 1992*

HABILIDADES GENERALES	1º	2º	4º
Codific. y decodif. simbólica	34.9	38.3	49.0
Síntesis figurativa	45.9	52.2	59.3
Razonamiento verbal deductivo	70.7	74.5	79.7
Razonamiento lineal no verbal	43.6	46.3	53.8
Razonamiento analógico no verbal	34.4	37.8	43.2

Los indicadores de desarrollo personal (evaluación del conocimiento de sí mismo; autovaloración personal y social; motivación y atribución del logro; actitudes valóricas; metas de vida, necesidades y expectativas), que también fueron medidos, no revelan una evolución entre el primero y el cuarto año.

En suma, las mediciones sobre resultados de la EM señalan inequívocamente la existencia de pobres promedios nacionales de rendimiento y diferencias marcadas entre la educación media financiada públicamente y la particular, (compárense los resultados por dependencia administrativa en el Cuadro 4).

2. Marco de orientaciones de la política educacional gubernamental y estrategia seguida en el nivel de la Educación Media

Marco de Orientaciones

2. 1. Calidad y Equidad

La calidad de los procesos y resultados de la educación y la equidad en su distribución social, son los objetivos ordenadores de las políticas públicas en este sector. Ambos constituyen el núcleo de las demandas de la sociedad respecto de su sistema educativo, una vez resueltos los problemas de cobertura.

Tres ámbitos de funciones de la educación dan contenido a los objetivos señalados de mejora sustancial de su calidad y equidad en la presente década. En primer término, en relación a la integración del orden social y una ciudadanía moderna, la educación debe distribuir equitativamente los conocimientos y el dominio de los códigos culturales de la modernidad, así como contribuir a la construcción de las bases valóricas de la cohesión social en un orden crecientemente plural y diferenciado. En relación al ámbito de la producción y el crecimiento económico, la educación debe contribuir a elevar la competitividad del país, contribuyendo a establecer la base de capacidades humanas requeridas para sostener el desarrollo con buenos niveles de crecimiento económico en un cuadro de creciente globalización y competencia internacional. En relación al ámbito de la cultura y los procesos de construcción de identidad y significado, - individuales y colectivos -, es tarea del sistema educacional proveer a las personas de fundamentos cognitivos y morales sólidos, que faciliten una relación de sujeto con la propia cultura, y que a la vez sean funcionales a un orden social cada vez más integrado en su diversidad.

Frente a los nuevos requerimientos planteados al sistema educativo, la política gubernamental para el sector opera con criterios de participación; descentralización; combinación de instrumentos de coordinación normativos y de intervención directa del estado (definición de políticas generales, del curriculum mínimo obligatorio, focalización de recursos, apoyos pedagógicos a escuelas deficitarias, y evaluación), por una parte, así como elementos de coordinación e incentivos propios del mercado, por otra; finalmente, también opera con el criterio de apertura del sector a su entorno.

2. 2. 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 voluntad y la imaginación de los actores, junto a la existencia o no de espacios para su ejercicio es un factor decisivo.

El centro de las estrategias de mejoramiento deberá ser promovido, orientado y en parte ejecutado, por el Ministerio de Educación, para producir la apertura de un espacio de nuevo tipo en las escuelas y 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. Así, el centro del programa MECE-Básica es un espacio abierto a la participación, y la exitosa experiencia de los Proyectos de Mejoramiento Educativo allí generados en el curso de 1992, han confirmado la efectividad de este modo de articular energías de la base y la cima del sistema.⁸

⁸ El Mineduc ya ha firmado convenios con 440 escuelas básicas para la ejecución de otros tantos Proyectos de Mejoramiento Educativo, los que fueron seleccionados como los mejores de un total de 1.200 escuelas que presentaron proyectos en 1992. Los PME varían según la matrícula de la escuela entre un mínimo de un millón y un máximo de aproximadamente tres millones de pesos, a lo que se agrega un paquete de tecnología educativa (videos, grabadoras, mimeógrafos, etc), por un valor de \$550.000. Los PME pueden tener una duración de entre dos y tres años. En los próximos cinco años el Ministerio de Educación se propone financiar 5.000 proyectos de mejoramiento por un total de aproximadamente doce mil millones de pesos, los cuales serán asignados sobre bases competitivas entre las poco más de ocho mil escuelas básicas subvencionadas del país, siguiendo principios de discriminación positiva, de modo que 4.600 PME serán asignados a escuelas de riesgo educativo alto y medio, y solo 400 a escuelas de bajo riesgo educativo (o con mejores resultados). Los PME apuntan directamente a mejorar los aprendizajes de los alumnos. También tienen por blanco la organización de la escuela, respecto a la cual buscan establecer las bases para un cambio en su cultura, desde un funcionamiento burocrático - regido por el cumplimiento de normas y procedimientos - a uno propio de un equipo profesional de pares orientados al logro de resultados y tensionados por el mejoramiento de sus prácticas.

2. 3. *Descentralización*

El Ministerio de Educación define la descentralización del aparato educacional público como una necesidad que surge de su nivel de complejidad y de sus requerimientos de modernización. Al mismo tiempo, del convencimiento gubernamental que la agenda actual centrada en calidad requiere, junto a definiciones y apoyos centralmente determinados, de la creatividad y capacidad de generar iniciativas de mejoramiento de las propias unidades educativas. En efecto, las políticas centradas en el objetivo de una mayor calidad, en el sistema educativo de Chile en la presente década, requieren de la autonomía creciente de las unidades operativas de los sistemas y la capacidad de iniciativa de sus profesionales.

Al mismo tiempo, contra los sesgos de la descentralización de la década de 1980, es criterio fundante de las políticas de descentralización, el establecer un centro del sistema de nuevo tipo, a la vez *liviano* en sus dimensiones y relaciones con las iniciativas generadas en la base, y más *robusto* en sus capacidades de: diseño de políticas generales y definición del currículum mínimo obligatorio; apoyo técnico real a las escuelas que atienden a los sectores de pobreza; focalización y discriminación positiva para la mejora de la equidad; y monitoreo, información y evaluación del sistema en su conjunto, para el diseño de políticas y el funcionamiento informado de la demanda.

2. 4. *La combinación de instrumentos estatales y mecanismos de mercado*

La política educacional del Gobierno recurre en forma combinada a instrumentos propios de la regulación estatal de los sistemas, a través de la fijación de parámetros y normas nacionales, focalización de inversiones y apoyo técnico, y evaluación de resultados de la educación; y a instrumentos característicos del mercado, como la operación de iniciativas a través de fondos públicos que se distribuyen en forma competitiva y el hacer operar regulaciones a través de la demanda.⁹ Los instrumentos propios de la regulación estatal en el nuevo contexto, suponen un rol activo de un Ministerio de Educación con capacidades de definición de políticas y elaboración curricular, fijación de estándares y apoyo pedagógico efectivo a las escuelas más pobres, focalización de recursos y evaluación de programas e instituciones.

⁹ Son casos claros de operación de fondos públicos a través de mecanismos de mercado -con sus elementos de competencia, relación entre desempeño y utilidad, y mediación de la demanda-, el FONDECYT, en el caso de la Educación Superior y los referidos PME, en el caso del sistema escolar.

2. 5. *Sistemas abiertos*

Es también un criterio de política, el producir el desplazamiento de una situación de sistemas relativamente cerrados respecto a los requerimientos de su sociedad, referidos prioritariamente a su autosustentación y controlados por sus practicantes y su burocracia, a sistemas abiertos a las demandas de su entorno, interconectados y evaluados públicamente. Las políticas públicas apuntan a hacer de los problemas de la educación y su institucionalidad, un problema que trasciende a los actores e instituciones sea de la educación pre-escolar, escolar, o superior. La *autorreferencia* de estos subsistemas es lo que las políticas intentan redefinir, abriéndolos a las demandas externas y conectándolos entre sí, y con otros ámbitos - como el productivo -.¹⁰

Estrategia seguida

2. 6. *Bases analíticas y participativas para fundar la propuesta de cambios*

Desde hace ya muchos años existe la conciencia en Chile de que la EM atraviesa por un momento extremadamente crítico. Sin embargo, a pesar de esa conciencia, no había en el país una base sólida de conocimiento sobre el sector que permitiera formular políticas, proponer medidas de mejoramiento, asignar los recursos o aumentar la inversión con un grado aceptable de certeza acerca de la adecuación de las alternativas elegidas.

Por esta razón, dentro del Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación Básica (MECE) se incluyó como un objetivo prioritario la obtención de antecedentes que permitieran conocer la realidad actual de la EM en toda la diversidad geográfica, socio económica y cultural que suponía su crecimiento y masificación. Para ello, se asignaron aproximadamente mil millones de pesos destinados a lograr tres objetivos en el plazo de dos años:

¹⁰El debate internacional sobre educación y formación de recursos humanos otorga una importancia estratégica clave a los cambios institucionales que lleven a una conexión más fuerte y flexible que la actual entre instituciones educativas y sociedad. "...se ha comprobado que el fracaso de las estrategias habituales se origina en parte en la resistencia de la estructura institucional y en los estilos tradicionales de gestión educativa. Ambos factores se resisten, en general, a dar cabida a las exigencias actuales de una mayor articulación entre la educación y las demandas de la sociedad. Los estilos tradicionales de administración educativa contribuyeron al creciente aislamiento de las escuelas y a que predominaran las presiones corporativas dentro de los órganos rectores de los sistemas educacionales. Por el contrario, la articulación de dichos sistemas con los procesos de desarrollo social y económico, en un contexto de rápida transformación, exige mecanismos institucionales ágiles, flexibles, que garanticen un uso eficiente de los recursos disponibles". CEPAL, UNESCO, *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad*, Santiago de Chile, 1992, p. 90.

- reunir antecedentes válidos y confiables sobre la EM del país, en sus distintas modalidades y tipos de dependencia, que sirvieran de base para una propuesta de política de renovación de la EM basada en la pertinencia y la equidad.
- sensibilizar a la comunidad nacional acerca de la importancia de una renovación de la EM y generar un compromiso social amplio con ese nivel educacional.
- formular una propuesta de renovación de la EM.

El proyecto, denominado MECE/Media, inició su ejecución a fines de 1991 y ha desarrollado un conjunto de acciones que apuntan directamente a los objetivos propuestos, en un contexto de amplia participación.

En primer lugar, se convocó a los principales centros de investigación del país para que participaran en un conjunto de estudios de amplia cobertura tanto en cuanto a los contenidos como a la representatividad de los resultados. De 29 propuestas recibidas, se adjudicaron 13 proyectos de investigación sobre los siguientes temas, definidos como los cruciales para el diseño de una política de renovación: **Formas de organización y desarrollo del currículo**, que incluye estudios sobre la experiencia nacional e internacional al respecto, sobre las demandas sociales referidas a la Enseñanza Media, y sobre procesos y mecanismos posibles para generar y actualizar el currículo, incluyendo un estudio centrado en la problemática de los liceos rurales; **prácticas de trabajo pedagógico**, incluyendo la trasmisión de valores y actitudes a través de las interacciones que se producen en el establecimiento escolar; **mecanismos de medición y evaluación de la calidad**, tanto en lo que se refiere a resultados como en cuanto a la supervisión y apoyo de los procesos educativos; **antecedentes acerca de la eficiencia del trabajo escolar**: eficiencia interna (cobertura, repitencia, aprendizaje), eficiencia externa (estudio postsecundario, inserción laboral, nivel de ingreso) y eficiencia económica (costos vs resultados de eficiencia interna y externa); finalmente, un tema también investigado y de especial relevancia fue el de los requerimientos que una política de renovación de la EM plantea a las instituciones y programas de formación de profesores. En el cuadro 7 se listan las investigaciones referidas y las instituciones responsables de realizarlas.

CUADRO 7

Lista de investigaciones para el diseño de una política de mejoramiento de la Educación Media (1992-1993), e instituciones responsables

1. Indicadores de Cobertura y Calidad de la Educación Media Chilena	<i>Pontificia Universidad Católica de Chile</i>
2. Descripción y Evaluación del Proceso de Desarrollo Curricular	<i>Universidad Católica de la Santísima Concepción de Talcahuano</i>
3. Análisis y Evaluación de Modelos para la Producción y Actualización Curricular	<i>Universidad de Santiago</i>
4. Diseño del Modelo de Gestión y Supervisión de los Procesos en Enseñanza Media	<i>Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC) y Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE)</i>
5. Requerimientos para la Formación de Profesores	<i>PUC, U. Magallanes, U. Católica del Norte, U. Católica de Temuco, U. de Atacama, CIDE, Colegio de Profesores</i>
6. Determinación de la Calidad de la Educación Media Chilena	<i>PUC</i>
7. Prácticas de Trabajo y Socialización en Estudiantes de Educación Media	<i>Universidad de Chile</i>
8. Destino Educativo Laboral de los Egresados de la Enseñanza Media	<i>PUC</i>
9. Propuesta de Diseño Curricular para Liceos de Enseñanza Media en Sectores Rurales	<i>Universidad de la Frontera</i>
10. Prácticas de Trabajo y Socialización (Enfoque Cualitativo)	<i>Programa Interdisciplinario de Investigación en Educación (PIIE), U. Católica de Temuco, U. de La Serena</i>
11. La Experiencia Internacional en el Diseño Curricular de la Estructura del Nivel Medio del Sistema Educativo	<i>CIDE</i>
12. Demandas Sociales a la Educación Media	<i>Corporación de Promoción Universitaria (CPU) y CIDE</i>
13. Evaluación Económica de la Eficiencia Interna y Externa de la Educación Media y sus Modalidades	<i>U. de Santiago</i>

En los estudios referidos, que en su gran mayoría ya están terminados o a punto de terminar, han participado directamente más de doscientos investigadores, provenientes de trece universidades, tres centros académicos independientes y el Colegio de Profesores. Además, el trabajo realizado ha involucrado a liceos de todas las regiones del país y a diversos actores tanto de dentro como de fuera del sector educación.

Para el logro del segundo objetivo propuesto - sensibilizar a la comunidad nacional y generar compromiso con el cambio y mejoramiento de la Enseñanza Media -, se invitó a participar en una conversación nacional sobre la EM. Esto se realizó mediante la elaboración de un material de apoyo¹¹ que fue ampliamente distribuido a lo largo de todo el país. Dicho material proporcionaba antecedentes generales sobre EM, proponía seis temas de discusión (Estructura - Valores - Juventud - Calidad - Profesores - Equidad) y formulaba preguntas acerca de cada uno de ellos; además, ofrecía apoyo metodológico para la organización y trabajo de los grupos.

La invitación se hizo en todos los Departamentos Provinciales de Educación del país y, a través de un Boletín de amplia distribución, en los establecimientos educacionales. La formación de grupos de discusión se realizó en el último trimestre del año. Más de dos mil grupos en el país, que convocaron a alrededor de 40.000 personas, hicieron llegar informes con una síntesis de sus opiniones, sus temores y sus esperanzas con respecto a la educación media. El Ministerio de Educación se encuentra a la fecha procesando el contenido de los informes de los grupos.¹²

Tanto en las investigaciones como en la conversación nacional, los datos aún no han sido suficientemente trabajados y su interpretación necesita, por lo mismo, un análisis más en profundidad, para inferir de ellos, elementos que sirvan para elaborar una propuesta de políticas y estrategias operativas para el nivel.

¹¹ Documentos, *Temas para los grupos de Discusión*, y *Guía para la Participación*, Ministerio de Educación, Programa MECE-EM, Santiago, 1992.

¹² Se constituyeron 2.151 grupos, que hicieron llegar al Ministerio 2.904 informes (los grupos podían elaborar más de un informe, ya que cada uno de estos se refería a uno de los temas sugeridos). El promedio de integrantes por grupo fue de 18 personas, lo que permite estimar que en el proceso participaron poco más de 40.000 personas.

Los grupos se formaron mayoritariamente al interior de establecimientos educacionales, con participación de profesores, apoderados y estudiantes. En el análisis de las opiniones, que el Ministerio de Educación está actualmente llevando a cabo, se destaca el interés por hacer un aporte a un nivel educacional que se mira con preocupación, el escepticismo de que ese aporte vaya a ser tomado en cuenta (o siquiera leído), y el reconocimiento de lo positivo de la experiencia de juntarse para conversar sobre los distintos temas propuestos.

Desde el punto de vista del Ministerio de Educación, lo mencionado representa la constatación de que hay una preocupación generalizada por la situación de la EM, que va más allá de los límites de los liceos y colegios, y que constituye tanto una demanda por soluciones significativas como un apoyo potencial importante para la formulación de una política de renovación de la EM. Tal formulación es el tercer objetivo del MECE/MEDIA.

2. 7. Programas y acciones en curso en el nivel de la Educación Media

Junto a la estrategia reseñada, el Ministerio de Educación ha estado llevando a cabo diversos programas y acciones de mejoramiento de la Educación Media.

Los dos esfuerzos más importantes en este sentido son el programa de modernización y equipamiento de liceos técnico-profesionales de administración municipal ¹³, y el programa de habilitación de especialidades técnico-profesionales en liceos científico-humanistas (conocido también como *programa de conversión*), que en 1992 alcanzó a 52 establecimientos ¹⁴.

Se suman a los dos programas mencionados una serie de iniciativas tanto legales como de acción directa, cuyo objetivo común es el de la mejora de la calidad y equidad de la EM, y que aquí sólo se listan: otorgación de asistencialidad - a través de meriendas, sets de útiles escolares y otros - a aproximadamente cien mil estudiantes de EM; la mejora de las condiciones laborales de los docentes de la EM, a través de la otorgación del bono de perfeccionamiento y la asignación de experiencia, contemplados en el Estatuto Docente; los estímulos a la participación por medio del reconocimiento legal a los Consejos de Profesores y los reglamentos de Centros de Alumnos y de Centros de Padres de la EM; por último, las disposiciones presentes en el Proyecto de Ley de Reforma a la LOCE, que incluyen, entre otras, la ampliación de los objetivos del nivel, proposiciones relativas a propender a la extensión de la escolaridad obligatoria a 10 años y proposiciones referidas a la conveniencia de establecer una recurrencia entre períodos de trabajo y estudio en la formación técnica.

¹³ El programa referido equipó a 46 liceos industriales y comerciales durante 1991 y 1992; en 1993 el programa incluye otros 11 establecimientos. El programa se financia con recursos de la Reforma Tributaria: 500 millones en 1991, 150 millones en 1992 y 200 millones de pesos en 1993.

¹⁴ El programa de conversión cuenta en 1993 con recursos equivalentes a poco más de 4 mil millones de pesos, también correspondientes a la Reforma Tributaria.

3. Los cambios requeridos: nuevas estructuras y orientaciones para la Educación Media

En esta sección se expondrán los elementos que fundamentan la necesidad de cambios en la educación media. Cambios que podrían constituir elementos del inicio de un proceso de reforma, y que constituyen el horizonte dentro del cual debe concebirse cualquier programa o medida de mejoramiento.

Estos cambios mayores por cierto suponen un procesamiento político al interior del Ministerio de Educación y del Gobierno, que está recién en sus pasos iniciales. Asimismo, tal proceso debe en lo posible integrar la participación y acuerdo del mayor número de actores políticos y sociales. Por último, en los cambios a ser abordados, el Ministerio de Educación deberá tener un rol activo y conductor.

Se examinarán primero los antecedentes inmediatos del cambio que se considera urgente establecer, que son de tipo histórico-estructural, relacionados con las demandas de la sociedad y del propio sistema educativo, y relacionados también con la evidencia internacional sobre sistemas de educación secundaria modernos. Luego se propondrán los elementos básicos de la reorientación requerida.

Antecedentes

3. 1. Estructura actual de la EM y desarrollo histórico

Del análisis del desarrollo histórico de la educación secundaria en Chile y sus relaciones con su medio externo, surge el cuadro de una estructura y orientación anacrónicas, cuyos orígenes es necesario tener presente al momento de evaluar el grado de tal anacronismo y la oportunidad de los cambios.

El ordenamiento actual es heredero de una situación anterior consolidada en la década de 1940 - sino antes -, caracterizada por un canal de élite, orientado al empleo estatal y el mundo de las profesiones universitarias - el liceo tradicional -, y un canal de cobertura menor, - el liceo técnico-profesional - destinado a la formación del estrato superior de obreros calificados y técnicos sobre el que descansó la industrialización del país en el modelo sustitutivo de importaciones o 'de desarrollo hacia adentro' de la post-guerra.

En las últimas dos décadas esta estructura vio transformadas en forma radical su cobertura, la composición social de su alumnado, y el contexto al que sus egresados acceden. En efecto, la EM chilena pasó de atender a aproximadamente un 15% del grupo de edad a comienzos de los años sesenta, al 80% en la actualidad. De ser un sistema de élite ha pasado a ser uno de masas. Con esta expansión de sus números, varió de modo fundamental su composición social y con ello las características culturales y las expectativas de sus alumnos. Al mismo tiempo, en su contexto externo vio drásticamente alterada la educación superior, que se diversificó verticalmente en tres niveles de instituciones, y los mercados laborales, al cambiarse el modelo estatalmente dirigido de desarrollo sustitutivo de importaciones por un modelo centrado en el esfuerzo del sector privado y las exportaciones. Por último, el contexto cultural también cambió, bajo el impacto de la expansión de la información y del conocimiento y la revolución en las comunicaciones.

Puesto en términos simplificadores pero válidos, ni el hecho de la masificación, ni el del cambio de la educación superior y del modelo de desarrollo, que tiene lugar durante los setenta y ochenta, ni los cambios globales en el manejo de la información y las comunicaciones, de particular aceleración en la década pasada, han sido recogidos por el sistema educativo secundario. Este, tanto en su organización institucional como en sus ofertas curriculares, permaneció fundamentalmente inalterado. La brecha resultante plantea claramente la necesidad de su reorganización y reorientación.

3. 2. La demanda

Los antecedentes recogidos por el estudio sobre la demanda son consistentes en señalar el descontento generalizado con la educación media.¹⁵ Jóvenes (estudiantes y trabajadores), empresarios, profesores universitarios, políticos, representantes de credos religiosos, apoderados, colegios profesionales, coinciden en lamentar la pobre calidad y deficiencias de fondo en la *orientación* del nivel secundario como un todo.

¹⁵ Del total del grupo de edad 14-17 años que no asiste a establecimientos secundarios (19.7% del grupo de edad), un 16.2% lo hace porque "no le interesa". M. Waiser, Indicadores de la situación educacional, Mideplan, *Población, educación, vivienda, salud, empleo y pobreza*, CASEN 1990, Santiago, 1992, Cuadro 19.

Los críticos más duros son los jóvenes, tanto los estudiantes universitarios (que constituyen el grupo exitoso de la EM), como los trabajadores jóvenes. Estos últimos lamentan haber terminado su período escolar “sabiendo poco” y, sobre todo, poco que les sea útil. Señalan que al egresar no están preparados para enfrentar el mundo post escolar y se sienten inhabilitados cultural y laboralmente. Los que se integran al trabajo tampoco están preparados para seguir aprendiendo, y constatan una desconexión entre el mundo escolar y el campo productivo.

Los universitarios, por su parte, sostienen que no saben reflexionar, tomar decisiones, comprender un discurso oral o escrito, expresarse, hacer síntesis, discriminar los aspectos más relevantes, todo lo cual les hace difícil cursar con éxito sus estudios superiores.

En síntesis, las demandas giran en torno a la eficacia, medida en dos dimensiones que se enfatizan más o menos según el actor de que se trate:

- Eficacia formativa de la EM para lograr el desarrollo de las personas y su inserción adecuada en los mundos familiar, laboral y ciudadano. La demanda se refiere aquí a la formación en valores, hábitos y actitudes, lo cual tiene una clara dimensión moral, pero también instrumental (la adecuada organización y manejo del propio tiempo, por ejemplo). Si bien esta demanda está presente en todos los actores, los que la plantean con más énfasis son los apoderados y los trabajadores jóvenes.

- Eficacia instrumental de la EM para acceder a la universidad o al trabajo con ciertas competencias útiles en contextos determinados. Lo que la demanda plantea en este caso es que la EM debe también transmitir ciertos saberes y habilidades específicas: cálculo, inglés, redacción, nociones científicas de procesos, etc. Los empresarios son los principales demandantes en este sentido, pero destacan también el valor que para estos fines tiene la formación personal.

Concretamente, lo anterior se traduce en los siguientes aspectos:

- demanda general por un Estado regulador de la educación, sin burocracia, sin centralismo y sin decisiones al margen de la base social.

- demanda por una mayor igualdad, entendida como acceso amplio a la educación, con calidad en todos los tipos de EM, que permita acceder a las distintas alternativas según capacidades (y no según posibilidades económicas) y lograda cuando se comparte un conjunto de conocimientos básicos. Para ello se demanda un plan común que permita que

los jóvenes salgan de él con una cultura amplia, con sólida formación general, con conocimientos relevantes para un mundo en cambio permanente, capaces de resolver problemas, de ser críticos, de interpretar información, de tener una actitud positiva hacia el aprendizaje, de visualizar el mundo laboral y con elementos de análisis para conocer el mundo real.

- demanda por flexibilidad en la gestión y la organización del sector, como una forma de superar las diferencias percibidas entre el mundo público y el privado, el de la EMHC y la TP, el de los colegios pagados y los gratuitos, el mundo cerrado del sistema educacional y la dinámica de la sociedad global.¹⁶

Los usuarios piden: una educación general que no se defina exclusivamente por su orientación a la universidad, y una educación técnico-profesional que no sea tempranamente especializada, en función de posiciones altamente específicas en el mundo del trabajo. Adicionalmente, hay una demanda consistente por un sistema que, en ambas modalidades, inculque en forma más balanceada que en el presente, conocimientos y competencias generales y específicos; que entregue herramientas de abstracción, así como competencias concretas para desempeñarse efectivamente en el mundo del trabajo.

3.3. Evidencia internacional

El estudio de la evidencia internacional sobre organización institucional y curricular de la educación secundaria muestra inequívocamente a la educación media chilena con una estructura de una *simplicidad y rigidez* que no se condice con la heterogeneidad socio-cultural de su alumnado, ni con la complejidad aceleradamente creciente del contexto externo - tanto educativo como productivo-laboral - al que se vincula. En la inmensa mayoría de los 19 países de la OECD, por ejemplo, el nivel secundario está dividido en dos ciclos; asimismo, en prácticamente todos los casos de países de mayor desarrollo, el ciclo superior (años 11 y 12 del ciclo escolar) admite mayor diferenciación que el de una modalidad dirigida a la universidad y otra al mundo ocupacional. Asimismo, prácticamente todos los casos de países de mayor desarrollo exhiben estructuras con múltiples puntos de entrada y salida, (*redes*) y no los *túneles* característicos de la organización en dos modalidades de la educación media chilena.

¹⁶ Véase documento M. M. Errázuriz, et. al., Proyecto MECE-MEDIA, Estudio 1.3 *Demandas Sociales a la Educación Media: Informe preliminar para propuestas de acción*, Santiago, Marzo 1993.

Criterios y fundamentos iniciales para una nueva configuración estructural de la EM

La sección que sigue contiene proposiciones que no son más que un avance tentativo de lo que podría ser una nueva configuración estructural de la enseñanza media. Como se comprenderá, este es un tema aún en discusión, que debe ser profundizado. Sin pretensión de exhaustividad, tal profundización debiera incluir temáticas tales como: relaciones entre educación media, trabajo y mundo del empleo; relaciones entre educación media y el resto del sistema educativo; principios de filosofía educacional que orientarían los mejoramientos de los procesos; rol estratégico de los profesores en la renovación curricular y en la acción pedagógica requerida.

3. 4. *Reubicación institucional y reorientación de la EM*

Las actuales deficiencias de fondo o crisis en la orientación de la educación secundaria, exigen redefinir la posición institucional de este subsistema para hacerlo funcional a prioridades de desarrollo social, económico y político-cultural del país. En relación a esta interrogante mayor, todos los antecedentes disponibles: el estudio sobre la demanda, la evidencia internacional comparada, el análisis del desarrollo histórico del sistema secundario y sus relaciones con la educación superior y el mundo productivo, la experiencia de gestión de programas de equipamiento de liceos técnicos municipales y de conversión de liceos humanístico-científicos en "polivalentes", indican con claridad *la necesidad de una reorganización institucional de la EM y sus relaciones externas.*

3. 5. *Esta reubicación y reorientación debe responder a tres requerimientos de índole estructural:*

a) la masificación de la educación media actual plantea la necesidad de un sistema sensible en su oferta a un rango de habilidades e intereses de sus alumnos, mucho más amplio y variado que en el pasado;

b) el cambio en el modelo de desarrollo y la transformación de las formas de producir - del fordismo-taylorismo a las formas flexibles de organización - aseguran la rápida obsolescencia de cualquier especialización temprana, y demandan del sistema educativo, en cambio, la inculcación de capacidades más generales y abstractas, como resolver problemas, adaptarse a nuevas situaciones, tomar decisiones fundadas en manejo de información y "aprender a aprender".¹⁷

c) la centralidad del conocimiento, la información y las comunicaciones, en las formas actuales no sólo de producir sino también de consumir y de ser ciudadanos, demandan una densidad cultural creciente de la educación común a todos.

3. 6. *Posible redefinición institucional y curricular de la EM*

Las hipótesis de trabajo preliminares del Ministerio de Educación sobre la reubicación y reorientación de la Educación Media, que resultan de los procesos de investigación y consulta referidos con anterioridad, así como del análisis de las relaciones mayores entre educación secundaria y sociedad en las últimas dos décadas, son las siguientes:

a) prolongación del ciclo de educación común, centrado en una formación general y relevante, válida tanto en términos de continuación de estudios como de preparación para un desempeño efectivo en el mundo laboral. Esta prolongación correspondería a los años 9 y 10 del ciclo escolar y junto con los años 7 y 8 (de la actual educación básica) conformaría el ciclo intermedio del mismo. Esto alinearía la estructura de la educación media del país con la de la mayoría de los sistemas educativos de países desarrollados, que distinguen dos ciclos en la EM, luego de una educación básica de 6 o 7 años. Con todo, *es un problema a resolver cuál es la estructura más adecuada para responder a la necesidad de distinguir dos ciclos en la EM*. Las alternativas en este caso son una estructura 6-4-2 (seis años de primaria, cuatro años de secundaria inferior, dos años de secundaria superior); o una estructura 8-2-2, que implicaría menores dificultades institucionales de implementación; o, por fin, también una estructura 6-3-3.

¹⁷ Podría argumentarse que lo anterior es de dudosa aplicación respecto al sector del empleo no-moderno de la economía, pero ello no es así. Respecto a tal sector, la educación secundaria debiera inculcar competencias que también son de orden general como la iniciativa personal y actitudes empresariales, así como la preparación al autoempleo.

La prolongación del ciclo común implica: retrasar el momento de la diferenciación en dos modalidades de educación media; redefinir el curriculum, de modo de hacerlo funcional tanto para los que proseguirán estudios como para los que saldrán al mundo del empleo; ajustar el curriculum, la pedagogía y la evaluación, a las necesidades del grupo de edad 13-16 años (desde los actuales séptimos años al segundo medio inclusive); terminar con la enseñanza de especialidades técnicas en los dos primeros años de la actual educación técnico-profesional.

b) redefinición curricular y de orientación del ciclo superior de la EM -años 11 y 12 del ciclo escolar-, al interior de un estructura diferenciada en las dos modalidades actuales (una Humanístico-Científica y una Técnico-Profesional).

La educación humanístico-científica (o general) debe dejar de ser definida como exclusivamente preparatoria para la universidad, y su curriculum y procesos educativos deben ser redefinidos en función de oportunidades diversificadas de formación y trabajo; por su parte, la educación técnico-profesional debe dejar de ser concebida como terminal y altamente especializada en la formación para posiciones específicas en la estructura productiva, y su curriculum y procesos formativos deben ser redefinidos en función de la inculcación de competencias generales relevantes al mundo productivo. Asimismo, tal redefinición curricular debe operar sobre el supuesto de que la especialización mayor se obtiene en la educación técnica de nivel terciario o bien en los sistemas de capacitación en el trabajo.

c) redefinición de las conexiones institucionales entre las dos modalidades del ciclo superior de la EM, de modo de hacer más flexibles sus límites y permitir *segundas opciones* a los jóvenes que lo deseen.

El siguiente diagrama esquematiza los términos fundamentales de la reorganización planteada - que implicaría cambios tanto institucionales como curriculares -.

Matriz de reorganización de la EM

	Educación General	Educación Técnico Profesional
Preparatoria	(Situación Actual) 1 Definida en función de la Universidad	(Situación Buscada) 2 Definida en función de la enseñanza terciaria técnica o entrenamiento en el trabajo
Terminal	(Situación Buscada) 3 Definida en función de oportunidades diversificadas de formación y trabajo	(Situación Actual) 4 Definida en función de posiciones específicas en estructura productiva

La situación actual de la educación media responde a los casilleros 1 (EMHC) y 4 (EMTP), es decir, una educación general que es preparatoria para la Universidad y los Institutos Profesionales, y una educación Técnico Profesional que es terminal y de alta especialización respecto a posiciones del mundo productivo. Alternativamente, todo parece indicar que la educación secundaria general debiera concebirse y organizarse como teniendo un fin en sí, - en este sentido terminal -: el de proveer competencias habilitantes para oportunidades diversificadas tanto de formación en el nivel de la educación superior como de ocupación en el mercado laboral (casillero 3); por otra parte, todo parece indicar que la educación Técnico-Profesional no debiera concebirse como terminal respecto a posiciones en el mundo productivo, sino preparatoria para la enseñanza técnica terciaria o proveedora de competencias generales habilitantes para múltiples posibilidades de entrenamiento específico en el trabajo (casillero 2), o a través de esquemas de capacitación estrechamente ligados al mundo del trabajo. En este contexto es importante considerar que una formación Técnico-Profesional con las características buscadas, es una respuesta de alta pertinencia a las necesidades de inserción laboral y social de una proporción importante de la cohorte correspondiente de jóvenes. De hecho, aún con las deficiencias reconocidas, la demanda ha hecho crecer la matrícula Técnico-Profesional de 255.000 a 264.000 estudiantes entre 1990 y 1992, mientras que la matrícula Humanístico-Científica ha caído de 464.000 a 410.000 estudiantes.¹⁸

¹⁸ La matrícula total del nivel entre los años 1990 y 1992, ha pasado de 719.819 estudiantes a 675.073; una baja de 6.2%.

4. Consideraciones de estrategia: Programa de Mejoramiento y Reforma

4. 1. Los cambios en la estructura y orientación de la educación secundaria reseñados son más que un programa de mejoramiento que se lleva a cabo al interior de un marco institucional y curricular dado: equivalen a una reforma, con las implicancias de centralidad de los mecanismos político-institucionales, visibilidad y riesgos de articulación de fuerzas anti-cambios. Por otro lado, es del todo claro que la situación de las políticas educativas respecto al nivel secundario es muy distinta que respecto al nivel básico: mientras en éste no se requería reforma sino programas de mejoramiento, y no se presentaron verdaderos dilemas de política, lo opuesto ocurre en el nivel medio, donde hay dilemas reales que confrontar y donde se requiere una re-orientación estructural como la que se ha argumentado. Simultáneamente, la estrategia de cambio debe integrar dos iniciativas en curso del Ministerio de Educación, que afectan en forma directa la estructura y orientación de la educación secundaria. Por un lado, la formulación por el Mineduc, por mandato de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza de 1990 (LOCE), de los *Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos* de la educación secundaria, así como de nuevos planes y programas de estudio; por otro, el plan en curso ya referido, de habilitación de especialidades técnico-profesionales en liceos humanístico-científicos.

4. 2. En términos esquemáticos, y partiendo de la base del compromiso del Gobierno de tener una política para la renovación y mejoramiento de la educación secundaria antes del fin de su mandato, las alternativas son tres:

- a) plantear una **reforma**, que se concentra en la medidas legales e institucionales de redefinición de la estructura y curriculum de la EM.
- b) plantear un **programa de mejoramiento**, al interior de la organización institucional actual del sector, y de características similares al Programa MECE actualmente en ejecución en los niveles pre-escolar y básico.
- c) plantear una estrategia que articula en el tiempo programa de mejoramiento y reforma.

4. 3. Los tres cursos de acción referidos son plausibles y representan un paso importante en términos de superación del crítico estado actual de la EM. Pero sólo la tercera alternativa responde en forma integral a los requerimientos de modernización del sector.

Así planteado, el problema en términos de estrategia es el de la vinculación entre *programa de mejoramiento y reforma*, y la oportunidad del inicio de las acciones de cambio, así como las fases de éste.

4. 4. Desde la perspectiva de las relaciones entre *programa de mejoramiento y reforma*, lo fundamental a identificar son:

a) las medidas político-legales que establecen el punto de inflexión respecto a la EM vigente, definiendo la dirección de su reorientación y re-diseño estructural - momento político-legal, propio de la lógica de reforma -.

b) los mecanismos institucionales, programas de acción e inversiones, generadores de cambios coherentes con la dirección definida por la reforma, y que operan en forma gradual en múltiples puntos del sistema recurriendo a mecanismos principalmente de apoyo pedagógico directo e incentivos a la iniciativa de las unidades descentralizadas, enmarcados en un programa de mejoramiento.

Respecto a lo señalado en (a), no cabe duda que tal mínimo político-legal pasa por iniciativas legales que fijen la nueva estructura de la educación secundaria, que redefinan la escolaridad obligatoria, así como por una definición de los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos, y luego de Planes y Programas de estudio, que sea consistente con la naturaleza del cambio que se requiere.

Respecto a lo señalado en (b), la sección final del documento explicita los componentes y mecanismos fundamentales del programa de mejoramiento en proceso de preparación por el Ministerio de Educación, con el apoyo técnico del Banco Mundial.

5. Programa de mejoramiento: componentes y estrategia

Sobre la base de los estudios y avances ya efectuados, el Ministerio de Educación propone a continuación los componentes de un programa de mejoramiento que se encuentra en proceso de especificación y definición de su organización interna, énfasis y fases de ejecución.

El diseño y la ejecución de este programa de mejoramiento deberá realizarse a través de la estructura formal del Ministerio de Educación, con la asistencia técnica externa que sea necesaria. Respecto a esto, debe tenerse presente que el tema de fondo es la institucionalización de las transformaciones y de las nuevas prácticas que se impulsarán en este caso, y que es imperativo que permanezcan, una vez que esfuerzos como los de un programa de mejoramiento acotado en el tiempo culminen. Si ello no sucede se corre el riesgo de retrocesos significativos en las acciones emprendidas.

5. 1. El objetivo genérico del programa de mejoramiento es la mejora sustancial de la calidad de los insumos, procesos y resultados de la educación secundaria, así como la mejora de la equidad en la distribución social de sus logros. Acorde con los criterios generales que inspiran la política educacional gubernamental, el logro de estos propósitos descansa en una estrategia que combina tres ámbitos de factores:

- a) los instrumentos y acciones propios del aparato central del sistema educativo, como: definición de políticas, definiciones curriculares, fijación de normas y estándares evaluativos nacionales, focalización de recursos y acciones de discriminación positiva, ejecución de acciones de mejoramiento.
- b) nuevos espacios institucionales y de recursos de participación, iniciativa y gestión educativa autónoma en los establecimientos por parte de los profesores.
- c) nuevas relaciones del sistema educativo secundario con su entorno, sea de la educación o del mundo de la producción y de la participación local.

5. 2. EL conjunto de acciones que se visualizan como necesarias para afectar la calidad y equidad de la educación media se organiza en cinco componentes: **Fortalecimiento Curricular, Fortalecimiento de la Gestión Pedagógica, Fortalecimiento Institucional, Programas de Acción Intensiva, y Sistemas de Soporte.**

5. 3. Fortalecimiento Curricular

Del análisis sobre la inadecuación de la Enseñanza Media vigente respecto de las necesidades de los jóvenes y de la sociedad surge como componente estratégico de la reorientación y mejoramiento requeridos, el currículum. Al respecto, el Gobierno tiene en el presente la obligación legal de formular los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos, así como Planes y Programas de estudio, y por tanto, la oportunidad de hacerlo de acuerdo a las necesidades de re-orientación y nueva organización de la EM en dos ciclos. Esta formulación y el conjunto de medidas organizadas en torno a ella que a continuación se enumeran, pueden constituir un poderoso instrumento para mejorar la calidad de la EM.

Las potenciales líneas de acción sobre currículum se ordenan en relación a cuatro conceptos: a) definición central de un currículum adecuado y relevante; b) evaluación y exámenes; c) fondos de proyectos; y d), redes de ayuda. De acuerdo a esto, son potenciales líneas de acción de mejoramiento.

5. 3. 1. Recursos y asistencia técnica al esfuerzo de formulación por parte del Ministerio de Educación de los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos, y luego al diseño de planes y programas de estudio, tanto para el ciclo básico común como para diversas alternativas del segundo ciclo (si es que esta organización de la EM fuese la que finalmente se adoptase).

5. 3. 2. Diseño y puesta en marcha de un sistema de medición de calidad, así como el diseño y experimentación de un sistema de exámenes de certificación de estudios, al final del ciclo básico como al concluir el ciclo superior.

5. 3. 3. Organización de sistemas de soporte y asistencia técnica a los establecimientos secundarios que opten por elaborar sus propios planes y programas de estudio, así como de enriquecimiento de las capacidades nacionales de diseño y desarrollo curricular.

5. 3. 4. Establecimiento de un fondo de financiamiento de proyectos de desarrollo curricular para establecimientos subvencionados que opten por desarrollar sus propios planes y programas de estudio, dentro de las disposiciones de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE).

5. 4. Fortalecimiento de la Gestión Pedagógica

El segundo componente abarca el conjunto de posibles líneas de acción orientadas a mejorar las condiciones de trabajo profesional de los docentes, en lo que se refiere a: a) factores determinantes de la pertinencia y calidad de su formación inicial, así como de actividades posteriores de perfeccionamiento; b) factores determinantes de la organización del trabajo en las escuelas -como estructuras de dirección y criterios de selección de directivos y personal de las *unidades técnico-pedagógicas*.

Posibles líneas de acción en este componente son:

5. 4. 1. Establecimiento de canales y mecanismos de orientación e influencia por parte del Ministerio de Educación sobre los centros formadores de profesores. Aquí son mecanismos probables, los de acreditación - lo cual supone acuerdos sobre estándares de calidad - y los de fondos de proyectos de desarrollo de la calidad de los procesos de formación de profesores.

5. 4. 2. Establecimiento de nuevas formas de perfeccionamiento en torno al concepto de talleres que tienen por base el propio establecimiento, que se centran en prácticas colaborativas de reflexión, y que definen su propia demanda de apoyo experto externo, tanto del Ministerio -donde la institución especializada es el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas - como de redes de organismos académicos públicos y privados, donde debieran jugar un rol especial las universidades.

5. 4. 3. Incentivación de nuevas formas de organización del trabajo en los establecimientos de educación secundaria, que propendan a establecer y otorgar un rol preponderante a los departamentos de asignatura; que fortalezcan instancias colegiadas de diseño, dirección y seguimiento de actividades, que efectivamente saquen a los profesores de su aislamiento y tensionen a la organización en pos de objetivos de mejoramiento.

5. 4. 4. Modificaciones del marco legal que regula a los profesores (Estatuto Docente), de modo de establecer mejores criterios de selección de docentes y directivos, la reconcurabilidad de los directores (cada cuatro años, por ejemplo), e incentivos asociados al desempeño tanto de docentes de aula como del personal directivo.

5. 5. Fortalecimiento Institucional

Este componente se refiere al conjunto de acciones destinado a crear en el Ministerio de Educación las capacidades de orientación, regulación normativa, diseño curricular, apoyo pedagógico, discriminación positiva y evaluación de la educación secundaria, características a un sistema que se quiere descentralizado pero con un 'centro' efectivo.

Líneas de acción posible en este componente son:

5. 5. 1. Creación de instancias capaces de diseñar curriculum y procesar en forma continua los avances del conocimiento así como de las demandas sociales sobre las selecciones culturales del sistema y los exámenes que se apliquen a nivel del sistema escolar. Esas mismas instancias se encargarían de organizar los procesos de medición de calidad, y cuando fuese necesario, los exámenes que se apliquen a nivel del sistema.

5. 5. 2. Diseño y desarrollo de mecanismos institucionales que cierren la brecha actualmente existente entre Departamentos Provinciales y Departamentos Municipales, brecha que va en desmedro del apoyo pedagógico a los establecimientos.

5. 5. 3. Diseño e implementación de acciones orientadas a fortalecer y mejorar la capacidad de gestión de cada uno de los niveles e instancias del Ministerio de Educación, y desarrollar una cultura organizacional volcada al usuario, el logro de resultados y la coordinación de acciones con agencias externas (como municipios, universidades y empresas).

5. 5. 4. Diseño e implementación de acciones orientadas a transformar el sistema de supervisión de la EM, de modo de potenciar sus capacidades de apoyo pedagógico y hacerlo palanca efectiva de mejoramiento de la calidad.

5. 6. *Programas de Acción Intensiva*

El cuarto componente del posible programa de mejoramiento corresponde a la focalización de esfuerzos de inversión y apoyo pedagógico en dos tipos de establecimientos de enseñanza media¹⁹: por un lado los liceos subsidiados, tanto HC como TP, más carenciados del país²⁰; por otro, un número de aproximadamente 80 liceos (dos por Depto. provincial, también de ambas modalidades) que ofrezcan la posibilidad de ser transformados en centros de excelencia académica. En el primer caso se trata de una intervención directa del Ministerio de Educación orientada a levantar los resultados de aprendizaje en el 10 o 15% de liceos más pobres del país; en el segundo se trata de un programa orientado a recuperar en su función de medio efectivo de movilidad educativa y socio-cultural, al menos a dos liceos por Provincia, cuya mejora sea parte de un *Proyecto de Desarrollo Institucional* que es asumido no sólo por el establecimiento y el Mineduc, sino también por una *red de ayuda*²¹ local (municipio) y provincial (universidades regionales), y donde hay un elemento significativo de selección de alumnos con talento y sin medios.

5. 7. *Sistemas de soporte*

El quinto componente del posible programa de mejoramiento lo constituyen las inversiones destinadas a crear las mejores condiciones de trabajo para profesores y alumnos en los liceos.

Puntos focales a examinar y evaluar en este ámbito son: a) inversiones en infraestructura directamente relacionadas con calidad de la educación (programas de reparaciones); b) inversiones en textos, bibliotecas de profesores, bibliotecas de alumnos, materiales didácticos y laboratorios; c) inversiones en tecnología educativa; d) inversiones sustantivas en equipamiento computacional para la mayoría de los establecimientos.

¹⁹ Las acciones focalizadas, propias al concepto de "acción intensiva", deben ser visualizadas como *adicionales y complementarias* al resto de las líneas de acción del programa de mejoramiento, que tienen por objeto al conjunto de la EM financiada públicamente.

²⁰ Entre estos destacan los *liceos rurales*, respecto a los cuales el Ministerio de Educación ya tiene los elementos básicos de un programa de mejoramiento diseñado para responder a sus especiales necesidades. (A sentar las bases de tal diseño se dedicó el estudio N°9 referido en el cuadro de pág. 15).

²¹ En relación a los conceptos *redes de ayuda y fondos de proyectos* asociados a las mismas, en el Ministerio de Educación hoy en día hay divergencias que deben ser todavía resueltas.

5. 8. Si se analizan las probables líneas de acción planteadas para cada uno de los cinco componentes referidos, surge con claridad la repetición de tres tipos de mecanismos de cambio y mejoramiento de la educación media. En primer término, aquellos que dependen del Ministerio de Educación y del Gobierno, y que pueden ser rotulados como de acción directa. Tres tipos de herramientas de gobierno destacan aquí: la ley y otras regulaciones jurídicas, inversiones directas, - como pueden ser bibliotecas, computadores, o edificios -, y acciones de apoyo pedagógico - como las del sistema de supervisión que se desea -. En segundo término, un nuevo concepto: *redes de ayuda*. El concepto de red alude en este caso a relaciones externas de un establecimiento secundario, (con universidades, con empresas productivas), o de una institución formadora de profesores (con otras facultades de una universidad, con el Ministerio de Educación, con directores de establecimientos), que en último término implican energía material, social y/o simbólica (información, conocimientos, modos de hacer) adicional, que se agrega o fecunda el quehacer de la institución o ámbito en cuestión. Las redes de ayuda disuelven la autorreferencia de las instituciones y del sector educativo, y con ello establecen bases sólidas para mejorar la relevancia de su quehacer. Por último, se ha aludido con frecuencia a un tercer concepto, que gracias al MECE-Básica ya no es sólo una idea ni una apuesta, sino una herramienta altamente efectiva de dinamización interna de las instituciones educativas: *fondos de proyectos*.

5. 9. Si se cruzan componentes y mecanismos (o herramientas de política), surge el siguiente modelo inicial del programa de mejoramiento en proceso de definición.

Esquema de componentes y mecanismos del programa de mejoramiento de la calidad y equidad de la Educación Media

