
Cambio educativo en contextos de pobreza. Límites y aprendizajes de un programa de acción afirmativa en Chile

Dagmar Raczyński

Introducción

El texto de García-Huidobro de este volumen analiza el debilitamiento de la educación pública en Chile y el incremento en la segmentación del sistema a partir de 1980, con el traspaso de la propiedad y administración de las escuelas y liceos del Ministerio de Educación (MINEDUC) a los municipios, el estímulo a la constitución de sostenedores privados de establecimientos educacionales, la instauración de un régimen de financiamiento basado en un subsidio a la demanda y la cuasi ausencia del Estado en intervenciones directas de mejoramiento educativo. Los tres gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, que se suceden a partir de 1990, mantuvieron la administración de unidades educativas por municipios y sostenedores privados y el subsidio a la demanda e innovaron al priorizar un rol promotor (no mediado por el mercado) del Estado en acciones directas de mejoramiento educativo.

Sin entrar en detalles, hubo un incremento gradual y sustantivo del gasto público en educación, se formuló e implementó un nuevo currículo para los distintos niveles de enseñanza, se implementaron numerosos cursos de perfeccionamiento docente, se amplió el horario de la jornada escolar, hubo inversiones fuertes en infraestructura y equipamiento (textos para niños y profesores, bibliotecas de aula, recursos didácticos, ordenadores e internet, laboratorios, bibliotecas, etc.), mejoraron los salarios de los profesores, se intensificaron los beneficios asistenciales para los estudiantes en situación de vulnerabilidad social (alimentación, salud, útiles escolares, becas de retención y para minorías), se aplicó un sistema de incentivos al buen desempeño de las escuelas y liceos y para

profesores individuales, y se inició un proceso de evaluación de desempeño docente. Como consecuencia, hoy el «piso educacional» de las escuelas y liceos es más avanzado que en 1990.

Además se plantearon diversos programas de mejoramiento educativo directo que representan acciones en las unidades educativas dirigidas a mejorar el trabajo de los profesores en el aula y la gestión escolar. Una parte de estos programas es universal y llega a todas las unidades educativas que reciben subsidio estatal (90 % de la matrícula). Otra parte, con mayor peso relativo al inicio de los noventa que en años más recientes, es de acción afirmativa, y beneficia a establecimientos con bajos resultados de aprendizaje y/o que atienden a alumnos en situación de pobreza.

Este trabajo se detiene en el análisis de uno de estos programas: el de las 900 escuelas con escasos recursos (P-900). Éste se inició inmediatamente al subir al poder el primer gobierno de la Concertación (marzo de 1990) y operó durante casi 14 años (hasta 2003), período en el cual casi el 50 % de las escuelas estuvieron uno o más años en el Programa.¹

Aquí describiremos de modo somero el Programa (sección I); se muestra sus resultados en cuanto a cobertura, focalización, prácticas de trabajo que dejó en las escuelas y en el aula e impacto en el nivel de aprendizaje que logran los alumnos (sección II); y terminamos planteando aprendizajes para el diseño y gestión la política pública que arroja la experiencia del P-900.²

I. El Programa de las 900 escuelas de escasos recursos³

Esta sección describe el diagnóstico, objetivos y resultados esperados, la hipótesis de intervención y los criterios de focalización del P-900.

1. *Diagnóstico, objetivos y resultados esperados*

El diagnóstico del cual partió el P-900 contenía los siguientes elementos:

- Una cobertura satisfactoria de la enseñanza básica en sectores de pobreza coexistía con un nivel de aprendizaje de los estudiantes extremadamente bajo y con una muy significativa brecha de apren-

dizaje entre escuelas gratuitas (municipales y particulares subvencionadas) y pagadas.⁴

- La brecha de aprendizaje coincide con una concentración de alumnos de nivel socioeconómico alto en establecimientos pagados, que contaban con 8 veces más recursos por alumno que los establecimientos gratuitos, profundizando las diferencias de aprendizaje según nivel socioeconómico.
- Para contrarrestar el diagnóstico anterior y buscar la meta de más calidad y más equidad educativa, era indispensable desarrollar acciones afirmativas dirigidas directamente a mejorar la enseñanza — aprendizaje en las escuelas gratuitas con muy bajo rendimiento y una alta proporción de estudiantes provenientes de sectores en situación de pobreza.
- Conciente de la multicausalidad de los problemas de aprendizaje en sectores pobres y de la convicción de que la escuela y los profesores podían ser la diferencia, y que ésta debía practicarse en los primeros grados, el programa centró su accionar en la gestión escolar y el trabajo de aula en el primer ciclo de la enseñanza básica. El diagnóstico señalaba que los profesores no estaban preparadas para recibir y formar adecuadamente a los niños y niñas de sectores pobres, porque fallaba su estilo de docencia tradicional, vertical y expositivo y porque mantenían bajas expectativas frente al potencial de aprendizaje de los estudiantes; y que la ausencia de trabajo docente en equipo y los procesos grupales de aprendizaje limitaban las posibilidades de cambio. A ello se agregaba que la vivencia de pobreza de los niños repercutía negativamente sobre su autoestima y seguridad en sí mismos y sobre el desarrollo de habilidades sociales y de comunicación.

En coherencia con este diagnóstico, los objetivos del P-900 fueron:

- Transformar las prácticas pedagógicas tradicionales de los profesores en el aula, implantando una enseñanza activa en la cual el alumno es protagonista.
- Fomentar instancias de intercambio de experiencias entre los profesores de la escuela y de trabajo cooperativo y en equipo.
- Fortalecer el desarrollo socioafectivo y cognitivo de los niños más desfavorecidos del curso.

- Aumentar la disponibilidad y diversidad de materiales educativos y recursos didácticos para los niños y los profesores en el aula.

El Programa se planteó elevar el aprendizaje de los alumnos de escuelas de muy bajos resultados y que atienden a un alumnado que proviene de sectores de pobreza. La meta fue beneficiar, cada año, al 10 % de las escuelas con menor rendimiento en la prueba SIMCE, en cada uno de los Departamentos Provinciales de Educación. Este 10 % corresponde aproximadamente a 900 escuelas y de ahí su nombre: P-900.

2. *Hipótesis de intervención, líneas de acción y gestión del Programa*

El P-900 se centró en el primer ciclo de la enseñanza básica (1-4 grado, incluyendo también el nivel preescolar) en escuelas de bajo rendimiento, privilegiando el acceso a la lectoescritura y al cálculo de todos los niños. Además, una de sus líneas de acción (taller de aprendizajes, TAP) prestó atención especial a los estudiantes que tienen más dificultades para aprender en el aula. Esta línea es la que trabajó directamente en el plano psicosocial con los niños (autoestima, habilidades sociales, etc.).

El Programa experimentó cambios en el tiempo, que respondieron a problemas en su implementación como también a cambios y profundización en la política educativa global.⁵ En los primeros años del programa, los esfuerzos estuvieron puestos en las asignaturas de matemáticas y lenguaje y en el desarrollo personal y social de los niños, además de en la elaboración de textos y material didáctico. Más adelante, en respuesta a problemas no resueltos en las escuelas, se sumó el apoyo a la gestión escolar y la densificación de los vínculos escuela-familia. El cuadro 1 sintetiza las principales líneas de acción del Programa y las modificaciones surgidas en el tiempo.

En términos de su organización y gestión, el Programa se insertó en la estructura organizacional del MINEDUC, dependiendo directamente de la Subsecretaría de Educación. El Programa tuvo por tanto una «localización alta» en el Ministerio, y en sus primeros años operó de forma paralela a la labor tradicional de la División de Educación General.

El diseño del Programa, así como su gestión, fue altamente centralizado. El P-900 estuvo a cargo del equipo coordinador de especialistas

CUADRO 1
Líneas de acción del P-900 y modificaciones principales

-
- *Infraestructura*: inversiones en reparación (1990-1992). Esta línea pasa al Programa MECE y más adelante a la unidad a cargo del tema en el MINEDUC.
 - *Textos escolares y material didáctico*: producción y distribución de textos para alumnos y profesores; biblioteca de aula en 1.º y 2.º básico, y sectores de aprendizaje con juegos y material didáctico.
 - *Taller de perfeccionamiento docente*: para profesores de 1.ª a 4.ª básico, inicialmente con énfasis en lenguaje, escritura y matemáticas, incorporándose otros temas más adelante (gestión educativa, familia-escuela, articulación de la educación parvularia con la básica). El taller se define como instancia de profesionalización y aprendizaje colectivo entre docentes, un espacio en el cual se apropian de nuevos enfoques de enseñanza y del marco curricular vigente; reflexionan sobre sus prácticas cotidianas en el aula; evalúan procesos y resultados que logran con los alumnos; diseñan o rediseñan situaciones de aprendizaje pertinentes, etc. Opera semanalmente durante dos horas.
 - *Talleres de aprendizaje*: primeros años en 3.º y 4.º básico con 15-20 alumnos por nivel; a partir de 1998 los talleres se amplían a 1.º y 2.º básico. Espacio educativo en el cual dos monitores de la comunidad, seleccionados por la escuela y capacitados por el Programa, trabajan con alumnos que presentan retraso pedagógico y/o dificultades en su desarrollo socioafectivo. La metodología y contenidos del trabajo, sintetizados en un manual, se sustentan en una concepción comunitaria en educación y en el «aprendizaje en la acción» (enseñanza a través del juego, desarrollo de proyectos y una pedagogía activa). Funcionan semanalmente en el segundo semestre de cada año.
 - *Gestión escolar*:
 - Experiencia piloto (1993-1997) centrada en un trabajo comunal que se subdivide.
 - A partir de 1998 el tema se incorpora como contenido al taller de profesores.
 - Se entregan instrumentos y se estimula formación de equipos de gestión (EGE) y elaboración del proyecto educativo institucional de la escuela se suscriben compromisos de gestión y planes de acción evaluables entre escuela, sostenedor y supervisor.
 - *Familia-escuela*: se inicia en 1998, incorporándolo como tema en distintas instancias de la escuela.
 - *Ayudante de aula para primero básico*: esta estrategia se masifica a partir de 2001, después de operar de modo piloto en las regiones metropolitanas y del Bio Bio en 2000. Se trata de incorporar a jóvenes y adultos de la comunidad seleccionados por la escuela para que realicen tareas de apoyo a los profesores de 1.º básico que tienen en su aula más de 34 alumnos.
-

de alto nivel. Este equipo diseñó el Programa y sus modificaciones, definió y aplicó los criterios de focalización, gestionó y apoyó su ejecución en las escuelas, hizo el seguimiento de la marcha de cada línea de acción y encargó dos evaluaciones externas de sus resultados, además de actividades internas de reflexión y evaluación.

La organización interna de la unidad coordinadora se llevó a cabo por línea de acción, teniendo cada una un encargado, que a su vez contaba con el apoyo de algunos profesionales especializados en su tema. Cada equipo diseñó su línea, elaboró materiales y metodologías, definió reglas y modalidades y frecuencia de las acciones en cada escuela y participó en la capacitación de los supervisores técnico-pedagógicos de los Departamentos Provinciales de Educación (DEPROV). Éstos fueron al inicio los únicos profesionales de la organización tradicional del MINE-DUC y se les asignó la responsabilidad de trasladar y acompañar el Programa en la escuela: capacitar a directivos y docentes en el taller de profesores, apoyar a los monitores de los TAP y a los docentes y directivos en su trabajo, con la ayuda de cartillas y manuales entregados por la unidad coordinadora del nivel central.⁶

Esta organización se tradujo en una gestión vertical e impositiva del P-900 hacia las escuelas, líneas de trabajo segmentadas entre sí y, en cada una, acciones estandarizadas y similares que se repiten con pocas variaciones de una escuela a otra. Las variaciones que existen en la práctica responden más a características personales del supervisor DEPROV que a espacios de flexibilidad abiertos en el diseño del Programa para lograr un mejor ajuste entre lo que éste ofrece y la realidad y necesidades específicas de cada escuela.

En 2002 se cerró la unidad coordinadora central del P-900 y las escuelas adscritas al P-900 recibieron apoyo directo desde la coordinación de enseñanza básica inserta en la División de Educación General.

Focalización del programa: ingreso y egreso del P-900

El P-900 fue un programa nacional con presencia en las 13 regiones del país focalizado en las escuelas de bajo rendimiento a las cuales concurren alumnos provenientes de hogares de bajo nivel socioeconómico y cultural. Desde un inicio se dejan fuera las escuelas muy pequeñas uni-, bi- o tridocentes o con más de dos cursos combinados en el primer ciclo

de la enseñanza básica. Tras esta decisión está el reconocimiento de que estas escuelas representan una realidad social y pedagógica distinta a las escuelas de bajo rendimiento con mayor matrícula. Impulsado desde el P-900 un poco más adelante, se diseña el Programa de educación rural para este segmento.⁷

El criterio que movilizó la focalización en escuelas completas de bajo rendimiento y alumnos de bajo nivel socioeconómico y cultural es uno solo: el rendimiento que las escuelas obtienen en la prueba SIMCE de 4.º básico, que se aplica cada dos años en el ámbito nacional. Al inicio del programa se operó con la prueba SIMCE de 1988; más adelante, cuando correspondía integrar nuevas escuelas al Programa, se recurría a la última prueba SIMCE disponible. El corte de puntuación SIMCE que acredita poder entrar en el programa no es fijo sino que deriva de la meta que se propuso el Programa (beneficiar al 10 % de las escuelas de más bajo rendimiento en cada departamento provincial) y dar los recursos que tiene asignados en el año o período en cuestión.⁸

Pero el P-900 no sólo se centra en escuelas, sino que en el interior de ellas trabaja con el primer ciclo de la enseñanza básica y con los estudiantes que en su curso muestran un retraso escolar más notorio. El Programa entiende «retraso escolar» tanto en el plano pedagógico (repetir curso, aprendizaje lento, insuficiencia en el aprendizaje de la lectura, escritura y matemáticas) como en el del desarrollo socioafectivo de los niños y niñas (baja autoestima, desmotivación, agresividad, timidez, hiperactividad). El profesor de cada curso es el que decide qué estudiantes deben estar en los TAP.

El diseño del Programa en un inicio no definió criterio de egreso para la escuela adscrita a él. Con el paso del tiempo se plantearon distintos criterios y momentos de egreso. Los principales criterios aplicados fueron tres: a) alza en puntuación SIMCE en la medición siguiente de 4.º básico, ubicando a la escuela sobre el promedio regional; b) preparación y aprobación, obteniendo el financiamiento requerido, de un Proyecto de Mejoramiento Educativo (PME); y c) presencia de al menos tres años de la escuela en el Programa; este criterio operó a partir de 1998 y cuando se detectó que parte de las escuelas inscritas en el Programa mejoraban su SIMCE y lograban un PME en uno o dos años, pero retrocedían posteriormente.

II. Resultados del programa⁹

Esta sección presenta los resultados que logró el P-900, diferenciando entre: 1) la cobertura y focalización lograda; 2) resultados de producto (acciones cumplidas en las escuelas y las cualidades que asumen); 3) resultados de efecto (lo que el programa espera que ocurra por la presencia de los «productos» que deja en la escuela); y 4) resultados de impacto, entendido como el aprendizaje que logran los alumnos (prueba SIMCE).

1. Cobertura y focalización lograda por el Programa

Entre 1990 y 1998, el 46 % de los establecimientos educacionales subvencionados del país han estado uno o más años en el P-900. Hasta el 2000, cada año entre 862 y 1.264 escuelas estaban adscritas al Programa, cumpliéndose con la meta de las 900 escuelas. En promedio, el Programa llegó a más de 5 mil profesores, a 150 mil alumnos de primer ciclo, a casi 2 mil monitores y a 40 mil niños TAP al año (MINEDUC, 2002).

En los primeros años el P-900 llegó preferentemente a escuelas con bajos resultados SIMCE y de fuerte vulnerabilidad social y con apoderados de baja escolaridad. El porcentaje de escuelas de bajo rendimiento

CUADRO 2
Características de las escuelas P-900: nivel puntuación SIMCE al entrar al programa, comparativo con escuelas no P-900 (porcentajes)

Puntuación SIMCE	Período 1988-1990		Período 1991-1992		Período 1993-1994		Período 1995-1996		Período 1997-1999	
	P-900	No P-900	P-900	No P-900	P-900	No P-900	P-900	No P-900	P-900	No P-900
Inicial*										
< a 40	39	5	10	1	3	1	2	0	1	0
40-49	56	26	38	10	15	3	14	1	9	0
50-59	4	42	40	33	42	15	38	13	38	4
60-69	0	21	11	37	33	36	35	37	37	27
70 y más	0	7	1	18	7	45	11	48	15	69
Total escuelas	892	2924	1222	2374	1116	2205	1013	2078	1022	2047

* Escala y puntuación antigua: el porcentaje de respuestas correctas fluctúa entre 0 y 100 %.

FUENTE: Santiago Consultores y Asesorías para el Desarrollo (2000).

que han sido atendidas por el Programa (error de exclusión) descendió año a año a la par que aumenta el error de inclusión. En 1991-1992 un 12 % de las escuelas del Programa registraban una puntuación SIMCE superior al 59 %, cifra que se eleva al 40 % en 1993-1994, al 46 % en 1995-1996 y al 52 % en 1997-1999. El tamaño de este error de inclusión es alto cuando se considera, como se verá más adelante, que el Programa deja de tener un impacto positivo significativo en escuelas con una puntuación inicial SIMCE de 60 puntos o más (para la puntuación SIMCE antigua, véase la sección 4 de este capítulo).

Pese a que el P-900 no utiliza un criterio de selección de escuelas que considera la situación socioeconómica de los alumnos o el entorno de la escuela, dada la fuerte asociación que en Chile existe entre el nivel de las puntuaciones SIMCE que obtienen los establecimientos y el nivel socioeconómico del alumnado, el programa muestra una alta focalización socioeconómica. Así llegó preferentemente a escuelas que registran un índice alto de vulnerabilidad escolar (estimado por la Junta Nacional de

CUADRO 3
*Características de las escuelas P-900
en relación con escuelas no P-900 (porcentajes)*

Características socioeconómicas de las escuelas	P-900	No P-900
<i>Dependencia: % de establecimientos municipales</i>	81,9	46,3
<i>Matrícula total: 1998</i>	100,0	100,0
< 100 alumnos	14,6	12,3
100-299 alumnos	44,3	23,2
300 y más alumnos	41,1	64,5
<i>Tamaño de la ciudad en que se localiza</i>	100,0	100,0
En ciudades y áreas con menos de 20.000 habitantes	58,0	21,9
En ciudades con más de 20.000 habitantes	42,0	78,1
<i>Nivel socioeconómico</i>		
% de padres sin o con educación básica incompleta (1996)	87,5	37,4
% de padres con gasto educacional mensual inferior a 5.283 dólares (1996)	79,9	53,5
% con índice de vulnerabilidad (JUNAEB) superior a la media (1998)	72,9	24,8

FUENTE: Santiago Consultores Y Asesorías para el Desarrollo (2000).

Auxilio Escolar y Becas, JUNAEB), cuyos padres tienen un nivel educacional bajo y un gasto mensual modesto en educación. Además, llega en mayor proporción a escuelas municipales que a particulares, localizadas en ciudades de menor y no de mayor tamaño y con 100-299 alumnos matriculados (cuadro 3).

2. Resultados del P-900: productos del Programa

Las acciones o insumos que define y entrega el P-900 llegaron y se instalaron efectivamente en la escuela; hubo mejoras en la infraestructura en los primeros años, bibliotecas de aula con materiales y recursos didácticos, textos para alumnos y profesores, realización periódica del taller de profesores y el taller de aprendizaje, conformación de un equipo de gestión escolar (EGE) en cada escuela y casi todas ellas tuvieron por primera vez un proyecto educativo institucional (PEI). El supervisor visitaba regularmente las escuelas y cumplía con las horas semanales en las escuela propuestas en el diseño del Programa.

Sin embargo, en el momento de cualificar estas acciones e insumos, la evaluación del P-900 de 1999 y la de 2005 muestran que algunas líneas de acción logran productos coherentes con los objetivos del Programa, mientras que otras se realizan con una modalidad de trabajo alejada de estos objetivos:

- *Talleres de aprendizaje (TAP.)* El taller de aprendizaje es la línea de acción del P-900 mejor lograda porque tiene una alta coherencia entre los objetivos que persigue el TAP y las prácticas de los monitores. Al mismo tiempo, todos los agentes de la escuela, incluido los apoderados, expresan una alta valoración sobre los talleres. Los alumnos asisten regularmente, se sienten muy motivados y trabajan y aprenden haciendo. Los padres valoran los TAP. El manual del monitor es un instrumento logrado, muy valorado y utilizado e imprescindible para orientar el trabajo de los monitores. Éstos quisieran más apoyo y retroalimentación frente a lo que hacen y el elemento de su trabajo donde se sienten inseguros o «huérfanos» es la relación con la familia de los niños, en parte porque son jóvenes y porque con frecuencia han tenido contacto previo con dicha familia y en un plano y rol distintos. Los docen-

tes disminuyeron la resistencia inicial que tuvieron frente a la incorporación de monitores de la comunidad a la escuela y al trabajo directo con los niños; con el tiempo los han ido valorando y aceptando. Sin embargo, aún hoy un número significativo de ellos asume una actitud de segmentar lo que es aprendizaje escolar, que es el campo privativo del docente y el desarrollo afectivo, personal y social de los niños, que «ceden» a los monitores.

- *Materiales didácticos, textos y biblioteca de aula.* Existe una valoración positiva y un uso (aunque no homogéneo) de los materiales didácticos y textos elaborados por el Programa y de las bibliotecas de aula. Continúan existiendo pero han ido disminuyendo problemas logísticos en la distribución oportuna de los materiales. Una parte de los directivos y docentes manifiestan dificultades para trabajar con el material (que es múltiple y diverso) y con frecuencia lo dejan de lado o no tienen claro para qué propósitos está y qué material deben utilizar.
- *Taller de perfeccionamiento docente.* Los talleres se cumplen, los profesores encargados asumen las tareas encomendadas y el supervisor asiste cuando esto está programado. No obstante, la dinámica de los talleres y la profundidad de la reflexión que en ellos se produce deja mucho que desear y nada asegura que lo que allí se aprende se traslade al aula. La observación de sesiones del taller, a modo de ejemplo, revelan un uso mecánico de los módulos de reflexión-acción propuestos por el Programa, sin lograr adecuaciones a las particularidades de la escuela y los intereses de sus directivos y docentes: prácticas de trabajo en el taller que sólo excepcionalmente incorporan la experiencia concreta de los docentes en el aula a la reflexión; docentes pasivos que no participan en el diálogo y debate; sesiones de taller cargadas de temas administrativos y de funcionamiento cotidiano que restan tiempo a las acciones pedagógicas.

Los directores y algunos docentes reconocen estas debilidades del taller, pero no se sienten impulsados a remediar la situación, lo que sugiere que no se han apropiado realmente del mismo, no lo definen como algo que es de su responsabilidad e iniciativa. Más bien lo ven como un espacio de sociabilidad y distensión de las tensiones cotidianas o como algo impuesto desde afuera que hay que realizar.

- *Línea de gestión escolar*: Esta línea de acción tiene una baja vinculación con los agentes de la comunidad escolar y éstos raramente la asocian al P-900. No obstante, el Programa ha conformado en cada establecimiento un equipo de gestión (EGE) e impulsado un trabajo en torno al proyecto educativo institucional. Lo que ha faltado es una evaluación crítica y asesoría en las prácticas de gestión escolar.
- *Línea familia-escuela*. No se cuenta con evidencia sistemática sobre el desarrollo de esta línea, mas allá de opiniones de los responsables de ella, como por ejemplo en MINEDUC (2002: 195-197).
- *Ayudante de sala*. Aceptación por parte de directivos y docentes. Definición ambigua de su rol, con expectativas discrepantes entre profesores y ayudantes. Insuficiencia en su capacitación. Los ayudantes se sienten solos y con poca información sobre lo que se espera de ellos.

3. Resultados del P-900: efectos

- *Prácticas docentes en el aula*

La mayoría de las salas están letradas y los profesores declaran que han realizado cambios en su práctica pedagógica. La observación externa indica que las modificaciones en prácticas pedagógicas en aula no son masivas y muestran diferencias entre escuelas y entre profesores de una misma escuela. Algunos han logrado trasladar el nuevo enfoque al aula, otros lo han hecho parcialmente y otros no lo han logrado. En una muestra de 20 escuelas, en las cuales se observó 80 clases, un tercio de las mismas califica de «mayoritariamente coherente» con lo que propone el P-900. Las prácticas en aula con frecuencia adoptan más la forma que el fondo de la propuesta educativa P-900. A modo de ejemplo, los alumnos se sientan en grupo alrededor de una mesa para compartir materiales didácticos, pero no para resolver colectivamente una tarea. Las salas están letradas, pero el material no se renueva ni es aprovechado en clase.

Los profesores reconocen que es difícil llevar a la práctica el nuevo enfoque e identifican obstáculos personales (la formación

recibida, el peso de hábitos adquiridos), del cuerpo docente como colectivo (individualismo, actitud de «dominio sobre la sala», falta de experiencia en trabajo en equipo); de los niños, sus familias y la comunidad (precariedad material, presencia de «problemas sociales», poca preocupación por los estudios, entre otros); e insuficiencia en el apoyo que brinda el supervisor.

La cualificación de las prácticas pedagógicas de los docentes no se asocia a características de las escuelas (tamaño, dependencia administrativa, tamaño de los cursos, años de permanencia en el programa, características de la gestión directiva, liderazgo directivo, calidad del trabajo en el taller de profesores). En una misma escuela hay observaciones que califican de coherente y de incoherente el P-900.

Resumiendo, la meta de ser un espacio concreto y aplicado de reflexión y aprendizaje en materias pedagógicas del Taller de Perfeccionamiento Docente sólo se concreta en casos contados. La ampliación de los contenidos tratados en el taller a más temas, cada uno complejo, ha ido en desmedro de la profundización de aquellos contenidos que son más urgentes en cada escuela en particular. Ni desde la supervisión ni desde el equipo directivo de la escuela ha habido presión para comprometer a los docentes con objeto de aplicar en el aula lo aprendido en el taller.

- *Gestión escolar*

Profesores y directores reconocen más y mejor trabajo colaborativo y en equipo, lo que para muchos de ellos se traduce en reuniones a las cuales asisten. En estas se priorizan temas administrativos y de coyuntura sobre temas técnico-pedagógicos. De modo similar, si bien la mayor parte de las escuelas cuenta con PEI, en muchas de ellas éste no se constituye en una carta de navegación que oriente las decisiones, planificación y evaluación de la escuela en el plano de la enseñanza y aprendizaje. Son pocos los directores que se involucran de modo activo en materias de planificación técnico-pedagógica. Las escuelas cuentan en su mayoría con una persona encargada de estas tareas —la jefa de la Unidad Técnico-Pedagógica, UTP). No obstante, esta trabaja de modo aislado y sin soporte directivo activo y muchas veces, por falta de tiempo o por competencias insuficientes, no cumple a rajatabla su papel.

- *Taller de aprendizaje*

Profesores, directores, padres y monitores reconocen los importantes efectos de los talleres de aprendizaje sobre autoestima, actitudes frente al aprendizaje y conductas individuales y sociales de los niños. Los talleres de aprendizaje han tenido un importante efecto no esperado: los monitores desarrollan o refuerzan su vocación social y docente con el trabajo en los TAP. En 1999 más de la mitad de los monitores tenían la intención concreta de proseguir estudios en pedagogía, párvulos, asistencia social o psicología; una cuarta parte de ellos ya estaban siguiendo cursos de capacitación o un programa de estudio en el área. Los TAP se han convertido, así, en un «semillero» de futuros docentes, que comparten su formación inicial de profesor con experiencia práctica en la cual han aplicado metodologías innovadoras y han trabajado en función de las necesidades de los alumnos, estando así alineados con el espíritu de la reforma educacional.

4. *Resultados de impacto: variaciones en puntuación SIMCE*

El Programa P-900 ha tenido un impacto positivo sobre las variaciones en puntuación SIMCE de las escuelas participantes, comparado con las variaciones de grupos de control de escuelas comparables,¹⁰ contribuyendo a alcanzar metas de equidad dentro del sistema escolar al afectar más profundamente a escuelas en situaciones más precarias desde el punto de vista de sus resultados SIMCE antes de ingresar en él y disminuir la brecha de rendimiento que las separa del resto de las escuelas subvencionadas. Este impacto del Programa no es homogéneo a lo largo de la década ni según características de la escuela (cuadro 4).

El impacto del Programa en el aprendizaje es más fuerte en algunas escuelas (de muy baja puntuación SIMCE inicial, con 100-299 alumnos) y en algunos momentos, en particular en los primeros años, que es cuando el P-900 era el único o uno de los pocos programas del Ministerio, y se encontraba focalizado en escuelas con un rendimiento SIMCE inferior a 60 puntos (puntuación antigua) y contaba con un mayor compromiso y motivación de los supervisores. El impacto es débil y hasta 1996 no fue significativo en escuelas con menos de 100 alumnos y es menor en establecimientos más grandes. El impacto del programa es similar en escuelas municipales y particulares subvencionadas.

CUADRO 4
*Variación en puntuaciones SIMCE (cociente variación
 puntuación escuelas P-900 y variación de su grupo de control)*

SIMCE	Período 1988-1990	Período 1990-1992	Período 1992-1994	Período 1994-1996	Período 1988-1996	Período* 1996-1999
Año	1990	1991 y 1992	1993 y 1994	1995 y 1996	1990 a 1996	1997 a 1999
General	0,80	3,56	-0,89	-0,43	0,75	0,22
Puntuación <50	0,82	5,12	1,38	0,06	2,00	
Inicial 50-59,99	0,30	2,64	-0,10	0,01	0,77	1,61
60-69,99	n/d	0,77	-2,52	-0,86	-0,75	-0,62
70-79,99	n/d	-2,72	-4,36	-1,30	-2,39	-2,45
Matrícula <100	-1,48	3,41	-1,72	-1,70	-0,21	0,20
100-299	1,09	3,28	-0,66	0,01	0,91	0,55
300 o más	0,80	3,88	-1,04	-0,71	0,72	-0,18

* La puntuación de la escala se modifica a partir de la prueba SIMCE de 1999 al incorporarse una prueba técnicamente más fina del tipo IRT (*Item response test*). Para 1996 existe una traducción de las puntuaciones originales a las que corresponde cada escuela según la nueva puntuación.

FUENTE: Santiago Consultores y Asesorías para el Desarrollo (2000).

En cada región, en promedio las escuelas P-900 mejoran más su rendimiento SIMCE que las restantes escuelas subvencionadas en ella. No obstante, en cada una, cerca de un tercio de las escuelas P-900 no mejoró su posición relativa respecto al resto de las escuelas subvencionadas. Son escuelas que estuvieron muchos años en el Programa sin mejorar sus resultados de aprendizaje. En ellas, el Programa claramente no ha sido eficaz. Se detecta además que algo más de un tercio de las escuelas que mejoraron su rendimiento mientras estuvieron en el Programa no logran mantener esta mejora en el tiempo.

En síntesis, el conjunto de estos antecedentes indica que los efectos y el impacto del Programa podrían haber sido más fuertes. El Programa muestra ineficiencias en su implementación, que son notorias en dos de sus líneas de acción centrales: el Taller de Perfeccionamiento Docente y la línea de gestión escolar. En la primera el nudo principal es elevar el nivel de reflexión que tiene lugar en el taller, hacerlo más práctico y aplicado y definir mecanismos y presionar para que los profesores trasladen lo aprendido en el taller al aula. En la segunda, el nudo principal tiene que ver con un liderazgo pedagógico inadecuado —o la ausencia del mismo— en las escuelas, tema que requiere líneas de acción más fuertes y de características distintas que las incluidas en el P-900.

III. Algunas reflexiones a partir del P-900

El Programa se aplicó en todo el país de modo rápido, logrando cumplir con sus productos inmediatos (TAP, taller de profesores, bibliotecas de aula, etc.). Esto fue posible por la forma en que se organizó y porque se contó con la base de datos SIMCE que permitió identificar las escuelas de más bajo rendimiento en cada departamento provincial, así como determinar que en Chile el uso de este indicador para identificar las escuelas beneficiarias del programa llevaba también a identificar a las escuelas con un alumnado de alta vulnerabilidad social. El diseño del programa apunta a la combinación de cuatro líneas de acción principales. De éstas, dos fueron un éxito: la elaboración y distribución de materiales didácticos y el trabajo en el plano psicosocial con los niños por parte de monitores comunitarios. Esta última línea ha sido particularmente exitosa y relevante para el desarrollo personal y social de los niños e innovadora en cuanto a la implementación de una metodología de trabajo activa con aquéllos. Otras dos líneas, centrales en el diseño del P-900, se enfrentaron con dificultades importantes: la capacitación en servicio de los docentes de una escuela en el taller de perfeccionamiento y el apoyo a la gestión escolar. Parte de las escuelas no contaban con las condiciones mínimas de funcionamiento necesarias para un buen desarrollo de estas dos líneas; y al mismo tiempo, a los supervisores ministeriales insertos en los departamentos provinciales o no tenían el perfil adecuado para impulsar estas líneas o les faltó apoyo, capacitación y metodologías de trabajo para la tarea.

El apoyo del P-900 fue una oportunidad de mejora efectiva en una parte de las escuelas; en otras los resultados fueron efímeros y en otras no los hubo. ¿Qué es lo que significó la diferencia? Las evaluaciones del P-900, así como otros estudios realizados en los últimos años en el país, arrojan elementos para responder a esta pregunta.¹¹

Las escuelas para mejorar requieren de apoyo externo, pero el proceso de mejora sólo tiene éxito si se construye desde dentro de la escuela. Las escuelas con muy bajos resultados requieren de un apoyo externo para mejorar. Los estudios realizados en Chile dan cuenta de recursos y proyectos asociados a la reforma educacional, destacando el P-900 y los Proyectos de Mejoramiento Educativo; o bien un cambio de la dirección o el jefe de la UTP; la llegada de un grupo de nuevos profesores; el apo-

yo de una fundación educacional y/o implicación más activo del sostenedor educacional, son hitos importantes que han impulsado la mejora de escuelas. En casos concretos se detecta que estas «fuerzas externas» siempre se entrelazaron con liderazgos y voluntad interna de asumir el desafío del cambio, darle vida y liderarlo. Esto es, si el apoyo externo se transforma en una mejora depende de elementos en el plano subjetivo: compromiso, expectativas, mística, voluntad de cambio y creencia de que es posible, al menos por parte de algunos en la escuela. Como se ha detectado en otras ocasiones,¹² para que haya mejora educativa y ésta sea sustentable, los agentes afectados necesitan compartir la necesidad y el sentido del cambio. Lo observado en los Talleres de Perfeccionamiento Docente y las debilidades en la línea de gestión escolar, dan cuenta de poca conciencia sobre la necesidad y sentido del cambio en directivos y docentes y bajas expectativas en cuanto a la posibilidad del mismo. La ausencia de estos elementos dificulta que la escuela «endogenice» los apoyos que recibe (del P-900, en este caso), los haga suyos y los transforme en algo propio. En esta perspectiva, el tema simbólico de cómo se comunica y conversa una política y un programa desde el Ministerio y como éste es recibido y entendido por la comunidad escolar, debería ser siempre un eje de preocupación de las autoridades y encargados de implementar las políticas. Al mismo tiempo, implantar programas de mejoramiento educativo en escuelas sin liderazgo pedagógico, sin compromiso de los docentes y sin respeto a normas básicas de funcionamiento, posiblemente se traduzca en un esfuerzo perdido. Es necesario trabajar en profundidad estos temas antes o al mismo tiempo que se aborda el mejoramiento educativo.

Los límites de intervenciones rígidas y muy estandarizadas. El P-900 representa una intervención estandarizada que predefine las acciones que cabe desarrollar en la escuela, los tiempos y secuencia de las mismas, la modalidad de trabajo, etc. Este molde no deja espacio para acoger la situación específica de cada escuela, dificultando una adecuado «empalme» entre lo que aporta el Programa y las necesidades, fortalezas y problemas de cada escuela. Esta situación, a su vez, dificulta que las escuelas le den un sentido propio al cambio y se apropien de él, negociando para adaptar el Programa a su realidad y así aprovecharlo mejor. En este sentido, las políticas de mejoramiento educativo deben cuidar que el cambio educativo que buscan sea «vivenciado y comprendido desde la escuela y de-

mandado por ésta». Desde el Programa se requiere una modalidad de trabajo abierta, menos estandarizada, con mayores opciones para la escuela, más a la medida de ésta.

Necesidad de visualizar la escuela como organización o sistema y seducir para un compromiso con el Programa. Los programas y las intervenciones específicas en cada escuela requieren visualizarla como organización y sistema en interacción con el entorno. Ello requiere que la llegada e invitación a participar en un programa o acción ministerial incluya una conversación con el sostenedor y equipo directivo sobre el proyecto educativo, detalle las iniciativas en curso y los aportes que en ese contexto haría el programa, y las responsabilidades que ellos asumen en la implementación del mismo. Como complemento a esta conversación, se debería contar con una evaluación comprensiva del establecimiento: la forma en que se está desempeñando, sus puntos fuertes y debilidades y sus planes y capacidad de mejora, poniendo atención en los procesos y condiciones institucionales y diseñando un plan de mejora con la escuela.

Papel de la política: la interfase política-programa y escuela. El punto anterior plantea el tema del diseño y gestión de la política educativa. En Chile la política de los años noventa, diversa y contundente, se expresó en una multiplicación de programas y medidas que llegan y/o afectan a la escuela en distintos tiempos, con reglas diversas y con actividades parcialmente superpuestas. A modo de ejemplo, hay programas de desarrollo profesional docente y al mismo tiempo los programas de mejoramiento e innovación pedagógica implementan acciones de capacitación y perfeccionamiento; está el programa de distribución de textos escolares y diversos programas a su vez distribuyen textos y material didáctico; varias iniciativas incluyen apoyos en gestión y solicitan al establecimiento la formulación de planes de acción concretos, que se superponen; todos los programas solicitan información a los establecimientos, parte de la cual se repite, pero la solicitan en diversas ocasiones y con formatos distintos. Esta modalidad y forma de trabajo del Ministerio ha ido en desmedro de una visión integral de la unidad educativa y de sus necesidades concretas y particulares. Hoy el papel de la política respecto a los programas está en revisión y se busca un enfoque más integral para la escuela, que conjugue la diversidad de las ofertas ministeriales con las necesidades y posibilidades del establecimiento, sus directivos, profesores y alumnos, para un mejor empalme entre ambos.

En este empalme, en el caso chileno, el supervisor ministerial inserto en los departamentos provinciales de educación es el eslabón clave que no funciona bien. Los estudios que entregan información sobre el papel del supervisor indican que éstos apoyan la instalación de los programas en una modalidad, que también se detectó en el P-900, vertical, desde el MINEDUC hacia el establecimiento, donde el punto más débil de su labor, según directivos y profesores, está en los apartados de «recoger la realidad del establecimiento» y «responder a las inquietudes de aquéllos». No es fácil para el supervisor, sobrecargado de trabajo, compatibilizar el peso de las instrucciones y requerimientos del MINEDUC y los programas, con un apoyo técnico-pedagógico efectivo, apoyo para el cual no tiene mayor preparación ni ha recibido la capacitación requerida.

¿Políticas de acción afirmativa o políticas generales para la enseñanza básica? Las dos categorías de políticas son necesarias y deberían ser complementarias. Las acciones afirmativas siempre son más pequeñas (en recursos) frente a las acciones regulares y universales del Ministerio. En este contexto es fundamental que los programas de acción afirmativa estén bien insertos y articulados con las políticas generales y otras específicas del MINEDUC y que estas últimas no impliquen una acentuación de inequidades en el sistema escolar.¹³ Cuando esto no ocurre los programas de mejoramiento educativo bajo el enfoque de acción afirmativa no son más que «una gota de equidad en un mar de inequidades».

Las políticas de acción afirmativa son particularmente importantes cuando el sistema educativo muestra diferencias socioeconómicas tan grandes como las que se observan en Chile. En este contexto, resulta difícil que las unidades educativas más rezagadas aprovechen las oportunidades y los estímulos que ofrece la política general.

De otro lado, contar sólo con políticas focalizadas o de acción afirmativa no favorece la mejora de resultados del sistema educacional en su conjunto y, por tanto, obstaculiza el desarrollo de capital humano en el sentido económico-productivo y ciudadano que requiere el país. Lo que debe asegurar la gran política son relaciones de sinergia entre las políticas de acción afirmativa específica con los otros componentes de la política educacional.

Notas

1. El volumen de recursos asociados al Programa es bajo considerando los siguientes elementos. En el año 2000 el gasto público en educación representaba el 4,1 % del PIB (en 1990 éste era del 2,1 %). El 3,1 % de este gasto correspondía a programa de mejoramiento educativo y dentro de éstos el P-900 absorbía un 3,9 % del total de recursos de dicha categoría. El programa contó con apoyo de la cooperación internacional en los primeros dos años y a partir de 1992 fue financiado íntegramente por el presupuesto nacional.

2. La ponencia se apoya en evidencia proveniente de diversos estudios sobre la política educacional y análisis del P-900, que se citan a lo largo del texto. En 1999-2000 tuve la oportunidad de conocer el P-900 por dentro, al ser coordinadora de un estudio de evaluación externa del Programa (Santiago Consultores y Asesorías para el Desarrollo, 2000).

3. Esta sección se apoya en los trabajos contenidos en Gajardo *et al.* (1994), Santiago Consultores y Asesoría para el Desarrollo (2000), MINEDUC (2002) así como documentos internos del Programa.

4. En 1988 los niños y niñas de 4.º básico respondían en promedio correctamente a apenas un 54 y 52 % de las preguntas de la prueba que aplica el Sistema de Medición de la Calidad Escolar (SIMCE), con una diferencia de más de 25 puntos entre los colegios de pago y los gratuitos.

5. El P-900 aportó valiosos aprendizajes, metodologías de trabajo y material didáctico a esta política.

6. Pueden verse más detalles en MINEDUC (2002: 203-215).

7. De hecho, durante 1991, en el marco del P-900 se llevó adelante un proyecto piloto de atención a escuelas uni- y bi- docentes, escuelas rurales muy pequeñas que atienden a sectores pobres y tienen muy bajo rendimiento en dos regiones; a partir de esta experiencia se diseñó el programa de educación rural.

8. Se decidió seleccionar las escuelas adscritas al P-900 sólo por el criterio de puntuación SIMCE después de un estudio que verificó que los resultados SIMCE en 4.º básico de las escuelas mostraban una correlación muy alta con la situación social, económica y cultural del alumnado y que el indicador SIMCE era el más pertinente y expedito para elegir simultáneamente escuelas de bajo rendimiento y que atienden a un alumnado con escasos recursos.

9. La evidencia en que se apoya esta sección proviene de Santiago Consultores y Asesorías para el Desarrollo (2000), Undurraga (1994), Cardemil *et al.* (1994), Sun (1999), MINEDUC (2002), Pontificia Universidad Católica de Chile (2005).

10. Los grupos de control se definieron según tres variables: similar nivel inicial de puntuación SIMCE, similar tamaño de matrícula y similar dependencia administrativa.

11. Asesorías para el Desarrollo (2002), Bellei *et al.* (2004), Raczynski y Muñoz (2005).

12. Como lo han señalado varios autores, a modo de ejemplo, M. Fullan y S. Stiegelbauer (1996) y F.J. Murillo (2003). En Chile la gravitación de esta dimensión subjetiva queda en evidencia en Bellei *et al.* (2004) y en Raczynski y Muñoz (2005).

13. En Chile hay importantes fuerzas que impulsan hacia la inequidad, derivadas de la modalidad de financiamiento y cofinanciamiento que dominan y las restricciones en gestión de recursos humanos que impone el Estatuto docente dictado en 1990.

Bibliografía

- Asesorías para el Desarrollo (2002), *Análisis de la oferta de programas e iniciativas en el área de la educación vista desde los establecimientos educacionales*, informe final, estudio contratado por el Ministerio de Educación, Santiago.
- Bellei, C. *et al.* (2004), *¿Quién dijo que no se puede? Escuelas efectivas en sectores de pobreza*, UNICEF-Ministerio de Educación, Santiago.
- Cardemil, C. *et al.* (1994), «Los Talleres de Aprendizaje. Evaluación de lo no formal en el Programa de las 900 Escuelas», en M. Gajardo, ed., *Cooperación internacional y desarrollo de la educación*, ASDI, AGCI, CIDE.
- Cox, C., ed. (2003), *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La Reforma del Sistema Escolar de Chile*, Editorial Universitaria, Estudios, Santiago.
- Cox, C. y P. González (1997), «Educación. De programas de mejoramiento a reforma», en R. Cortázar y J. Vial, eds., *Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*, Ediciones Dolmen-CIEPLAN, Santiago.
- Filp, J. (1994), «Todos los niños aprenden. Evaluaciones del P-900», en M. Gajardo, ed., *Cooperación internacional y desarrollo de la educación*, ASDI, AGCI, CIDE.
- Fullan, M. y S. Stiegelbauer (1996), *El cambio educativo. Guía de planeación para maestros*, Editorial Trillas, México.
- Gajardo M. *et al.* (1994), *Cooperación internacional y desarrollo de la educación*, Agencia de Cooperación Internacional de Chile, Santiago de Chile.
- García-Huidobro, J. E., ed. (1999), *La Reforma Educacional Chilena*, Editorial Popular, Madrid.
- García-Huidobro, J. E. y C. Jara (1994), «El programa de las 900 escuelas» en M. Gajardo, ed., *Cooperación internacional y desarrollo de la educación*, ASDI, AGCI, CIDE.

- Larrain, T. (1998), *Hacia una gestión autónoma y centrada en lo educativo: Propuesta del Programa de las 900 escuelas para el período 1998-2000*, Unidad Coordinadora del P-900, MINEDUC.
- (s.f.), «La reflexión pedagógica como tensión entre la teoría y la práctica. El caso de la formación para profesores en servicio del Programa de las 900 escuelas», borrador, Diploma de Estudios Especializados, Universidad Católica de Lovaina.
- Mayorga, L. (1991), «Percepción de supervisores, directores y profesores», *Evaluación del Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas en Sectores Pobres en Chile*, vol. 4, CIDE.
- MINEDUC (1998), *Informe final. Evaluación del uso de materiales educativos del Programa 900 escuelas*, CIDE-PUC, Facultad de Educación.
- (2000a), *Evaluación del Programa de las 900 escuelas*, División General de Educación, Santiago, diciembre.
 - (2000b), *Orientaciones 2000 para las escuelas apoyadas por el P-900*, División de Educación General.
 - (2002), *Trayectoria de una década. El Programa de las 900 escuelas*, Santiago.
- Murillo, F. J. (2003), «El movimiento teórico-práctico de mejora de la escuela. Algunas lecciones aprendidas para transformar los centros docentes», *REICE-Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad. Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 1, n.º 7, <http://ice.deusto.es/rinace/reice/vol1n2/murillo.pdf>
- Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Educación (2005), *Evaluación del Programa de las 900 escuelas. Trienio 2001-2003*, informe final, autores S. Martinic y otros, estudio contratado por el MINEDUC, mayo.
- Raczynski, D. y G. Muñoz (2005), *Efectividad escolar y cambio educativo en contextos de pobreza en Chile*, MINEDUC, Santiago.
- Santiago Consultores y Asesorías para el Desarrollo (2000), *Evaluación del Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas de Sectores Pobres P-900*», informe final de evaluación, 6 vols., Ministerio de Educación, octubre, Santiago.
- Sun, Y. (1999), *Validación de los materiales educativos de Lenguaje del Programa de las 900 escuelas: un estudio etnográfico*, informe final, MINEDUC.
- Undurraga, C. (1994), «Pedagogía y gestión. Informe de evaluación del Programa de las 900 escuelas», en M. Gajardo, ed., *Cooperación internacional y desarrollo de la educación*, ASDI, AGCI, CIDE.