

Programa de las 900 Escuelas y Escuelas Críticas(Chile).

Dos experiencias de discriminación positiva¹.

Juan Eduardo García-Huidobro S. ²

I. PRESENTACIÓN DEL PROGRAMA DE LAS 900 ESCUELAS

1.1. Descripción del programa.

El “Programa de las 900 Escuelas” (P-900) se inició en marzo de 1990, al día siguiente de asumir el Presidente Aylwin, momento en el que Chile vuelve a la democracia después de 17 años de dictadura³. Esta circunstancia marcó el P-900 con un carácter emblemático: fue la primera acción de política educativa en democracia y se orientó a los más pobres y fue el primer espacio que se abrió a los educadores para iniciar un cambio largamente esperado, lo que concitó gran entusiasmo en quienes participaron de él.

Propósito.

El Programa se propuso mejorar el aprendizaje de los niños y niñas que asisten a escuelas básicas gratuitas, ubicadas en áreas rurales y de extrema pobreza urbana en las trece regiones del país. Focalizó su acción en el 10% de los establecimientos que presentaban un mayor riesgo educativo, por ser las escuelas con peores resultados en la prueba SIMCE⁴ que se aplica a los cuartos años básicos cada dos años⁵. Su objetivo fue mejorar el aprendizaje de los niños de 1er a 4to grado en las áreas de lectura, escri-

¹ En esta presentación recorro presentaciones anteriores. Especialmente a la realizada con Cecilia Jara y Carmen Sotomayor, publicada en el libro Trayectoria de una Década (Ministerio de Educación, 2002).

² Juan Eduardo García-Huidobro fue el diseñador y el primer coordinador del Programa (1990-1992) y mantuvo una vinculación a él hasta el 2000.

³ Esto fue posible gracias a las donaciones de los Gobiernos de Suecia y Dinamarca, las que se inscriben en el marco de solidaridad internacional orientada a apoyar la transición a la democracia en Chile.

⁴ El Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) funciona en Chile desde 1988 y ha efectuado desde entonces cada dos años pruebas de rendimiento escolar en castellano y matemática a todos los alumnos de cuarto año básico y de octavo año básico.

tura y matemática, base fundamental de los restantes aprendizajes. Para ello se desarrollaron acciones con los niños y con sus profesores, se distribuyeron materiales educativos y se efectuó reparaciones en los establecimientos en peor estado.

El programa se basó en un diagnóstico claro y una visión compartida sobre las “nuevas metas de la educación chilena”: la calidad (entendida como logro de aprendizajes) y la equidad (entendida como real igualdad de oportunidades, lo que supone discriminación positiva a favor de los más débiles)⁶. Este criterio de focalización se dio en cuatro niveles en el P-900: seleccionó el 10% más necesitado de las escuelas, se concentró en el primer ciclo de educación básica (1ro a 4to año básicos), apoyó el aprendizaje de las destrezas culturales básicas: lectura, escritura e inicio a las matemáticas, por último, proveyó un refuerzo especial a los niños y niñas que, a la altura del tercero y cuarto año, presentaban retraso en sus aprendizajes.

Recuadro: Criterios Orientadores Reforma Chilena

La orientación de la Reforma Educacional Chilena desde 1990 a la fecha se resumen en dos grandes lemas:

* *“Educación de calidad para todos”*: la nueva política (y el Programa de las 900 Escuelas) busca el mejoramiento cualitativo de la educación, para garantizar a todos los alumnos y alumnas chilenos el aprendizaje efectivo de las habilidades y competencias culturales básicas para vivir, participar y trabajar en una sociedad democrática y en desarrollo. Esto obliga a hacerse cargo de las diferencias individuales, familiares y sociales de los niños y niñas, dando más oportunidades a los más necesitados. El “Programa de las 900 escuelas” se presenta como un instrumento de discriminación positiva, en favor de las poblaciones que poseen mayores dificultades para la adquisición de los aprendizajes escolares.

* *“La educación es tarea de todos”*. La nueva política enfatiza el rol activo y conductor del Estado en educación y, al mismo, tiempo subraya la participación de toda la comunidad para la solución de los problemas educacionales y pide que cada comunidad específica se relacione con sus escuelas.

Principales líneas de acción

⁵ El nombre de “Programa de las 900 escuelas” viene de acá: hay 9000 escuelas básicas, el 10% son 900 escuelas.

⁶ A partir de los años sesenta, Chile vivió un proceso sostenido de aumento en la cobertura del sistema educativo, pero con una gran desigualdad en los resultados. Al fin de los ochenta, mientras en los establecimientos pagados los resultados de las pruebas SIMCE alcanzaban un 80% de respuestas correctas, en los subvencionados se llegaba sólo al 55%, cifra que en el caso de las escuelas rurales descendía hasta un 34%. La categoría “establecimientos subvencionados” cubre en Chile al conjunto de escuelas que reciben financiamiento público para funcionar; en 1990 dos tercios de ellas era administrado por las municipalidades y el tercio restante por sostenedores privados. Sobre el diagnóstico y sobre las orientaciones políticas de base que se expresaron en el P-900 puede verse PIIIE (1984) y García-Huidobro, J.E. (Editor) (1989), principalmente en su conclusión (pp.268-275).

1. *Talleres de Profesores*. El centro de la estrategia del Programa de las 900 escuelas fueron los Talleres de Profesores (TP), entendidos como una instancia de perfeccionamiento en servicio (formación continua) de los docentes de 1o. a 4to. año básico de las escuelas beneficiadas, destinado a elevar su capacidad técnica para lograr un aprendizaje efectivo de los estudiantes. Este perfeccionamiento abordó la metodología de la enseñanza de la lectura, escritura y matemática en los primeros años de escuela y ofreció enfoques y metodologías para favorecer la comprensión del entorno cultural de los alumnos y propiciar las relaciones escuela-comunidad.

Estos talleres, se realizaban semanalmente, abriendo un espacio habitual para un trabajo técnico participativo y autónomo de los maestros. En ellos los y las profesoras reflexionaban sobre su trabajo, analizaban las dificultades encontradas en el proceso enseñanza-aprendizaje y buscaban herramientas adecuadas para su superación. Los talleres permitieron a los docentes apropiarse de su práctica pedagógica, como un dominio en el cual pueden ser innovadores y sobre cuyos resultados tienen una responsabilidad profesional.

2. *Talleres de Aprendizaje*. Originalmente los Talleres de Aprendizaje (TAP) fueron una experiencia de educación comunitaria que se venía haciendo en Chile desde comienzos de 1980 y que con el P-900 se incorporó a las escuelas⁷. En ellos se atendía a niños de 3º y 4º año básico que presentaban retraso escolar. Se trabajaba con grupos de entre 15 a 20 niños, conducidos por jóvenes monitores de la comunidad⁸. Funcionaban en horario adicional al de la escuela dos veces por semana.

⁷ Se trata de una experiencia educativa surgida durante los años de dictadura, en el marco de una tradición distinta de la escolar: la educación popular, y bajo el alero de una institución no estatal, el Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) (Vaccaro y otros, 1989 y Vaccaro, 2006).

⁸ Los monitores fueron jóvenes de 18 a 22 años, seleccionados por el director y los docentes de la escuela y capacitados por los supervisores técnicos del Ministerio de Educación. Los monitores recibían una beca durante los seis meses al año que duran los Talleres de Aprendizaje, esta beca correspondía aproximadamente a 100 US\$ mensuales.

Las actividades de los talleres perseguían reforzar la enseñanza escolar, pero sobretodo elevar la autoestima y la creatividad de los niños, a través de una metodología activo-participativa que incorpora el juego como elemento educativo⁹. Fue característico del P-900 una interpretación del logro de aprendizajes y del fracaso escolar que incorporó no sólo los aspectos pedagógicos y didácticos, sino también aspectos sociales y psico-socio-afectivos. Esta visión estuvo particularmente presente en los TAP, los que al apoyar a los niños y niñas que habían experimentado el fracaso escolar, recurrieron a actividades más lúdicas y centradas en aspectos distintos del aprendizaje escolar, como lo artístico o la destreza física. Generaron así otros espacios en los que quienes habían fracasado en las actividades estrictamente escolares pudiesen experimentar el éxito. Además al cambiar a los docentes por jóvenes ofrecieron otra relación pedagógica distinta a aquella en la que el niño o niña había fracasado y abrieron, a los niños y niñas con problemas en la escuela, la oportunidad de vivir otras experiencias y otras relaciones exitosas que venían a quebrar la persistencia de su fracaso escolar y permitían superar su baja autoestima¹⁰.

3. *Apoyo a docentes directivos.* Se elaboró materiales educativos para que los directores de las escuelas trabajaran con sus equipos docentes la concepción e implementación de un proyecto de mejoramiento de la escuela, que integrase las diversas líneas del Programa y facilitara la participación de profesores, padres y alumnos¹¹. Además se desarrolló una línea de capacitación de directores en Gestión Educativa. Estas actividades orientadas a los directores y el TP buscaron crear las condiciones para que en las escuelas participantes se constituyese un equipo docente con un sentido

⁹ Además los niños recibían para su trabajo cuadernos especiales, para ejercitar en sus hogares lo aprendido en la escuela. Los monitores dedican parte de su tiempo a visitar a las familias de los niños y ha incentivar que presten atención a lo que sus hijos están realizando en la escuela.

¹⁰ Esta orientación se expresó también en los TP que buscaron contextualizar las didácticas del lenguaje y de las matemáticas en el entorno cultural de estas escuelas y plantearon a los docentes una revisión de sus actitudes hacia la pobreza y la cultura popular.

compartido y capaz de conducir el mejoramiento educativo (un lema repetido una y otra vez fue: “*En esta escuela todos los niños aprenden*”).

4. *Material didáctico*. Cada una de las actividades del programa se acompañó de materiales de apoyo¹². Se aseguró a todos los alumnos de primero a cuarto año básico los textos de las asignaturas fundamentales¹³. Se dotó a los dos primeros años básicos de una biblioteca de aula de 40 libros infantiles por sala de clase. También se proveyó a las escuelas de materiales didácticos para apoyar la enseñanza en lenguaje y matemática. Además se puso a disposición de cada una de estas escuelas grabadoras portátiles y un sistema de reproducción de materiales (ditto o mimeógrafo) para ser utilizadas en el proceso de lecto-escritura¹⁴.

Gestión del Programa.

El “Programa de las 900 Escuelas” fue una actividad del Ministerio de Educación realizada por el sistema de supervisión técnico-pedagógica, como una acción de asesoría y apoyo a las escuelas. En su inicio (bienio 1990-1991) el P-900 fue visto como un programa transitorio y de emergencia, posible gracias a donaciones internacionales, destinado a apoyar de inmediato a las escuelas de más riesgo, en espera de políticas más globales, pero al poco andar pasó a formar parte de esas políticas.

¹¹ Este material abordó los siguientes temas: *Vocación e Identidad de la Escuela, Calidad de la Educación, Evaluación Participativa, Apoderados y Alumnos*.

¹² Los Talleres de profesores contaron con manuales de trabajo sobre lenguaje y matemática y los Talleres de Aprendizaje con manuales para los monitores y material de trabajo para los niños.

¹³ Varias acciones del P-900: mejoramientos de infraestructura, dotación de textos escolares, de bibliotecas de aula y de material didáctico para lenguaje y matemática, se incorporaron en 1992 al Programa MECE Básica (Programa de Mejoramiento de la Equidad y Calidad de la Educación Básica) y se expandieron a todas las escuelas gratuitas del país, sin embargo las escuelas del P-900 siguieron recibiendo materiales adicionales en conexión con las temáticas tratadas en los Talleres de Profesores.

¹⁴ Es fundamental para los niños de sectores populares vivenciar la funcionalidad del aprender a leer; un procedimiento simple es tener cuentos grabados de modo que el niño pueda ir mirando el libro y oyendo el cuento. También es importante para ligar la cultura oral del niño y de su ambiente con la cultura letrada de la escuela, que los niños cuenten cuentos, que éstos se graben y después se transformen en "textos" para uso de los niños.

Inicialmente (1990-1992) la conducción del Programa estuvo a cargo de un equipo técnico nacional, con tres profesionales encargados de la gestión, tres especialistas en el área de la enseñanza del lenguaje y otro tres en la enseñanza de las matemáticas. Adicionalmente se contó con el apoyo de profesionales de otras reparticiones del Ministerio. La gestión de los Talleres de Aprendizaje la realizó un equipo de profesionales del PIIE (Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación)¹⁵ y la evaluación del Programa estuvo a cargo del CIDE (Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación). En cada una de las treces regiones del país, los Secretarios Regionales Ministeriales de Educación nombraron a un Coordinador Regional del Programa que gestionó el programa en su región. Fueron los supervisores técnico-pedagógicos de las cuarenta Direcciones Provinciales existentes en el país, los que llevaron semanalmente el programa a las escuelas seleccionadas. Estos supervisores fueron capacitados en forma intensiva por el equipo técnico durante los primeros años del Programa.

El criterio para seleccionar a las escuelas fue su resultado en la prueba SIMCE de los cuartos años básicos de 1988, pero además se sostuvo reuniones con los supervisores(as) de cada Departamentos Provincial, para corregir el listado inicial con el conocimiento directo que ellos poseían de las escuelas¹⁶.

1.2. Desarrollo del Programa.

Cobertura.

El Programa buscó atender a quienes más lo necesitaban con una intensidad tal que el apoyo asegurase un mejoramiento de las escuelas atendidas. Dada la capacidad limitada

¹⁵ De hecho, este equipo de profesionales del PIIE creó los Talleres de Aprendizaje a comienzos de los ochenta, los implementó en varios lugares del país, en el marco de procesos de educación popular y creó los materiales que se adaptaron para el P-900 (Ver: Vaccaro, L.,1989)

del sistema de supervisión y sus otras responsabilidades, se estimó prudente restringir la atención a una cantidad cercana a las 900 escuelas por año (Cuadro 1)¹⁷. Las escuelas fueron egresando por haber superado los promedios regionales del SIMCE y dejaron su lugar a otras que se incorporan con el criterio inicial (pertenecer al 10% de establecimientos de más alto riesgo de la región correspondiente). Desde sus inicios hasta 2000, el “Programa de las 900 Escuelas” apoyó a unos 2.500 establecimientos¹⁸. La mitad de ellos fue rural, sin embargo el 74% de la matrícula atendida fue urbana.

Cuadro 1: Cobertura “Programa de las 900 Escuelas”

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Escuelas	969	1.278	1.123	1.097	1.060	988	900	862	893	913	909
Profesores 1° a 4°	5.237	7.129	6.494	5.406	5.626	5.135	4.806	4.414	4.720	4.833	4.838
Profesores 5° a 8°									5.442	5.575	5.577
Alumnos 1° a 4°	160.182	219.594	191.451	170.214	165.758	152.326	141.316	137.689	141.463	145.389	145.920
Alumnos 5° a 8°									119.672	123.264	123.720
Monitores	2.086	2.800	2.500	2.350	2.300	2.186	1.802	1.745	1.800	1.826	1.818
Niños TAP	34.000	50.000	40.000	38.000	35.000	32.900	28.000	26.000	36.000	36.520	36.369

Fuente: Programa 900 Escuelas

Hasta 1997 el P-900 atendía solamente al primer ciclo de Educación Básica. Desde 1998, incluyó un año de Educación Parvularia y el segundo ciclo de Educación Básica, que va desde 5° a 8° grado. Esto significó pasar de aproximadamente 140.000 alumnos y 5.000 docentes atendidos, a unos 305.000 y 11.000, respectivamente, lo que equivale al 11 % de los alumnos y al 9% de los docentes de la educación básica subvencionada.

¹⁶ Al seleccionar a los establecimientos se excluyó a los establecimientos muy pequeños (de 4 profesores o menos), los que fueron atendidos por un programa especial, el Programa de Educación Básica Rural, que se inició en 1991.

¹⁷ Esta cantidad más las 3.350 escuelas de menos de cuatro profesores atendidas por el Programa de Educación Básica Rural, significa que se focaliza en el 50% de las escuelas y en el 15% de la matrícula.

¹⁸ En el trienio 2001-2003 la cobertura del Programa se incrementó variando entre 1.300 y 1.450 escuelas (aproximadamente un 16% de las escuelas subvencionadas).

Además, cada año se otorgó una beca y capacitación a unos 1.800 monitores comunitarios que trabajaron en los TAP¹⁹.

Costos.

Los primeros años el Programa tuvo un costo anual aproximado de US\$ 2.6 millones²⁰. Desde 1998, con la extensión al segundo ciclo, el costo aumentó a US\$ 4 millones²¹. En esta cifra no están considerados los costos indirectos, como el sueldo de los supervisores. Considerando este gasto, el Programa sube aproximadamente en un 30%, es decir a 3.4 US\$ millones entre 1990 y 1997 y a 5.2 US\$ millones a partir de 1998 (Cuadro 2).

Cuadro 2: Evolución del Gasto Programa 900 Escuelas
(en miles de pesos de 1999)

	Presupuesto ejecutado*	NºAlumnos atendidos	Costo Alumno	NºEscuelas atendidas	Costo Escuela
1990	524.777	160.182	3	969	541
1991**	2.110.175	219.594	10	1.278	1.651
1992	664.146	191.451	3	1.123	591
1993	691.378	170.214	4	1.097	630
1994	1.195.062	165.758	7	1.060	1.127
1995	1.478.362	152.326	10	988	1.496
1996	1.148.640	141.316	8	900	1.276
1997** *	1.037.054	250.295	4	862	1.203
1998	1.513.355	261.135	6	893	1.695
1999	1.930.032	294.040	7	913	2.114

Fuente: Administración General, MINEDUC.

Notas: * El presupuesto ejecutado incluye el devengado a diciembre.

** La diferencia se explica, en buena parte, porque este año se realizó un gasto en infraestructura que no se contempló los otros años.

*** Desde 1997 en adelante se incorpora el 2º ciclo básico (5º a 8º año).

La estructura de costos del Programa, incluyendo en el costo el tiempo de los supervisores, revela que la mayor proporción de los costos corresponde a los TAP (34%), seguido de materiales y recursos didácticos (25%). El aporte del supervisor

¹⁹ Entre 1990 y 1999 pasaron por el P-900 aproximadamente 12.000 monitores, la mitad de los cuales permaneció más de un año en el programa.

²⁰ Entre 1990 y 1991 fue financiado por los gobiernos sueco y danés, y desde 1992 por el presupuesto nacional.

representa el 25%, la línea TP representa el 8%²², los gastos de operación el 12% y la línea de Gestión Educativa el 1%.

Cambios.

Cambios en el Desarrollo del P-900.

El “Programa de las 900 Escuelas” vivió un proceso progresivo de incorporación a la institucionalidad del Ministerio de Educación. Se inició dependiendo directamente de las máximas autoridades del Ministerio y en 1992 pasó a formar parte del Programa de Mejoramiento de la Equidad y Calidad de la Educación Básica (MECE), con lo cual se integró en una política más global de mejoramiento del conjunto de la Educación Básica. En 1995 esta política se incorporó a la institucionalidad del Ministerio de Educación constituyendo la Coordinación de Educación Básica de la División de Educación General, la que inicialmente se hace cargo de la administración de las acciones pendientes del Programa MECE-Básica y posteriormente las incorpora a su actividad habitual financiada a través del presupuesto nacional.

Las grandes líneas de acción del “Programa de las 900 Escuelas” también fueron variando y complejizándose en los más de diez años de su implementación. Por una parte, se hizo ajustes aconsejados por la evaluación permanente que acompañó el desarrollo del programa; por otra parte, el programa comenzó a hacerse cargo de las innovaciones que la Reforma Educativa en curso incorporaba en las escuelas. Mirados con la ventaja que da el tiempo, se advierte que algunos de estos cambios enriquecieron el diseño y la efectividad del programa, pero complejizaron excesivamente el programa lo que muy probablemente afectó sus resultados. Veamos algunos ejemplos. Un cambio mayor se produjo en 1996. El Programa abandonó su focalización en primer ciclo básico y comenzó a trabajar también con los y las docentes del segundo ciclo de educación básica (5to. a 8vo. año) y de la educación parvularia, lo que llevó a introducir nuevas líneas de acción que apuntaban a un apoyo más integral a la escuela lo que se alejaba mucho del foco inicial en las destrezas culturales básicas (lenguaje y matemáticas) al comienzo de la escolarización. Estos cambios afectaron principalmente a los TP, estrategia central del Programa. Su mayor valor estaba en que los profesores estudiaban y discutían lo que estaban realizando cotidianamente (ligazón de teoría con la práctica) y se transformaron en talleres de profesores concebidos como un espacio de reflexión y acción colectiva para mejorar sus prácticas pedagógicas y asumir el nuevo marco curricular. Los talleres ampliaron su temática a muchos aspectos requeridos y demandados por los docentes, pero perdieron su relación directa al trabajo en aula. Dada la amplitud ya no fue posible capacitar a los supervisores para su conducción y los talleres se transformaron paulatinamente en reuniones técnicas entre docentes que trataban temas importantes, pero muy generales.

Un cambio positivo tuvo que ver con la incorporación de una instancia de trabajo conjunto de los directores de las escuelas del programa, sus sostenedores y los supervisores del Ministerio de Educación. Desde las primeras evaluaciones quedó en evidencia que el cambio pedagógico impulsado por los TP y los TAP sólo se producía si era sostenido y apoyado por el personal directivo y los sostenedores de las escuelas. Para avanzar en esta dirección, a partir de 1998, se generan mecanismos explícitos de responsabilidad compartida por el desarrollo y los resultados del Programa entre el establecimiento escolar, su sostenedor y el Ministerio de Educación. Se establecen compromisos mutuos que se traducen en planes anuales de mejoramiento con metas y actividades, que deben ser evaluados e informados a la comunidad escolar. Para hacer más viable estos planes de mejoramiento se decide que las unidades educativas permanezcan en el Programa durante tres años, y que además un supervisor estable se haga cargo de la asesoría a cada escuela por este período. Anteriormente, los establecimientos podían ingresar o egresar cada año según ciertos criterios definidos por el nivel central, y los supervisores cambiaban de escuelas con bastante frecuencia, sin llegar a responsabilizarse por sus avances o retrocesos.

²¹ El aumento de costo se debió que se produjeron y distribuyeron materiales de apoyo a la implementación de la reforma curricular en comprensión del medio natural y social, inglés y tecnología.

²² El gasto en materiales y recursos didácticos está muy ligada a los TP.

Otro factor que incidió fue el avance de la Reforma Educacional que, a partir de 1996, introduce importantes cambios en el sistema educativo que afectan a las escuelas del Programa: (i) Se decide que todas las escuelas del país, antes de 2006, funcionen en régimen de Jornada Escolar Completa y no sólo medio día como lo hacían desde 1967²³. Esta transformación se inicia por las escuelas que atienden a la población más pobre, por lo cual son muchas las escuelas del Programa que empiezan a acceder a este beneficio. (ii) Se incorpora la tecnología informática en los establecimientos educacionales y los establecimientos que participan del Programa son adscritos a la red computacional Enlaces. (iii) En 1996 se inicia una Reforma curricular de importancia que actualiza el curriculum en términos disciplinarios y pedagógicos. En este nuevo contexto, se dio la tendencia de convertir el “Programa de las 900 Escuelas” en un canal de conexión directa del Mineduc con una franja de establecimientos escolares, para impulsar los distintos componentes de la Reforma y no como un proyecto con objetivos más modestos y precisos. De la intervención focalizada en el primer ciclo básico y acotada principalmente al aprendizaje de lecto-escritura y matemática de los primeros años, se pasa progresivamente a un apoyo integral y sistémico a la escuela, lo que es más difícil de realizar y tiene logros menos visibles lo que incide negativamente en la motivación de las escuelas.

1.3 Resultados del Programa.

Se dimensionará el impacto del “Programa de las 900 Escuelas” por los resultados de los alumnos de las escuelas participantes en las mediciones de aprendizajes y por los aportes del programa al mejoramiento de las escuelas y al funcionamiento del sistema educativo.

Mejoramiento de los aprendizajes.

Un estudio evaluativo finalizado en 2000²⁴ mostró que el “Programa de las 900 Escuelas” contribuye a la equidad del sistema por cuanto los alumnos de las escuelas participantes en él aumentan más sus puntajes en el SIMCE de 4º básico, que los alumnos de similares características de escuelas que no participaron del programa. Este análisis se hizo para cinco subperíodos de permanencia en el Programa: 1990, 1991-92, 1993-94, 1995-96, 1997-99. (Cuadro 3).

Cuadro 3: Variación Relativa Puntajes SIMCE Escuelas P-900 vs. Escuelas No P-900 (grupo de control)

²³ Esto significa un aumento del horario de 30 a 38 horas pedagógicas y un aumento de la permanencia de los niños en las escuelas de 3 horas cronológicas al día.

²⁴ Evaluación del Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas de Sectores Pobres P-900 realizada por Santiago Consultores y Asesorías para el Desarrollo durante 1999-2000 y publicado por el Ministerio de Educación en 2000 (Santiago Consultores y otros, 2000). Hubo varias evaluaciones anteriores (Ver Bibliografía); esta tiene la ventaja de haber podido tenerlas a la vista y haber sido la más global.

Año		1990	1991 y 1992	1993 y 1994	1995 y 1996	1997 a 1999 *
General		0,80	3,56	- 0,89	- 0,43	0,22
Puntaje Inicial	<50	0,82	5,12	1,38	0,06	
	50-59,99	0,30	2,64	-0,10	0,01	1,61**
	60-69,99	n/d	0,77	-2,52	-0,86	-0,62
	70-79,99	n/d	-2,72	-4,36	-1,30	-2,45
Dependencia	Mun	0,90	3,58	-1,02	-0,33	0,17
	Part.Subv	0,26	3,43	-0,20	-0,87	0,42
Matrícula	<100	-1,48	3,41	-1,72	-1,70	0,20
	100-299	1,09	3,28	-0,66	0,01	0,55
	300 o más	0,80	3,88	-1,04	-0,71	-0,18

Fuente: Evaluación del Programa de 900 Escuelas. (Santiago Consultores y otros, 2000)

* Variación en puntaje SIMCE 1999 y su equivalente para 1996. Recuérdese que la puntuación de la escala 1996-99 no es totalmente comparable con la de los períodos previos.

** Corresponde al rango de puntaje inicial <60 puntos SIMCE.

Los resultados muestran tres situaciones: el impacto fue muy alto al inicio del Programa (1990-92), en este período el P-900 era el único programa a cargo del sistema de supervisión; desciende a partir de 1993 (1993-1996), momento en el que se inicia un conjunto importante de intervenciones sobre la totalidad de las escuelas (MECE Básica)²⁵, las que deben ser implementadas por el mismo equipo de supervisores que antes estaba dedicado en cuasi exclusividad al “Programa de las 900 Escuelas” y que se traduce en una pérdida de perfil del P-900. El impacto vuelve a ser positivo en 1996-99, producto de una reorganización del trabajo del conjunto de acciones del nivel de enseñanza básica²⁶.

²⁵ El Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación básica (MECE-Básica) del Ministerio de Educación, comenzó a ser ejecutado en 1992 y finalizó en 1997. Buscó atender integralmente a las escuelas básicas financiadas públicamente. Sus líneas de acción contemplaron la mejora de condiciones e insumos de la enseñanza (informática educativa, inversiones en infraestructura, en textos, etc.), un fondo concursable de proyectos a desarrollar por las escuelas e intervenciones en grupos específicos de escuelas: el Programa Rural y el P-900 que se incorpora a este esfuerzo mayor.

²⁶ Una evaluación realizada por un equipo de la Universidad Católica para los años siguientes (2001-2003) encuentra que el funcionamiento del Programa, a juicio de los beneficiarios (profesores, directores) siguió mejorando. (Martinic y otros, 2005).

El impacto es claro en escuelas que antes de entrar al programa poseen un puntaje SIMCE inferior a 60 puntos²⁷ y es inexistente en escuelas que entran al programa con un puntaje SIMCE superior a 60 puntos; situación poco frecuente a comienzos de los 90, pero que se incrementa como consecuencia de los logros del programa y llega a constituir en 1997-99, cerca de la mitad de las escuelas participantes.

El impacto se produce en escuelas con una matrícula entre 100 y 299 alumnos; es débil y -hasta 1996- no significativo en las escuelas chicas (matrícula igual o inferior a 100 alumnos) y menor en establecimientos con una matrícula de 300 o más alumnos.

La evaluación observó también el desempeño SIMCE de las escuelas participantes en el P-900 en cada región del país para verificar si el programa lograba mejorar la posición relativa de la escuela entre las escuelas de la región. La conclusión es que el programa llega a las escuelas de más bajo rendimiento y permite que éstas mejoren su posición relativa respecto al resto de las escuelas de la región, aportando a la equidad del sistema. No obstante, en cada región cerca de un tercio de las escuelas P-900 no mejoran su posición relativa (Cuadro 4).

Cuadro 4. Variación de posición relativa de escuelas P-900 por región
Período 1990-1999

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	Promedio a/
Mejoran su Posición Relativa b/	62%	59%	70%	64%	65%	70%	68%	69%	66%	64%	71%	40%	66%	66%
Empeoran su Posición Relativa c/	38%	41%	30%	36%	35%	30%	32%	31%	34%	36%	29%	60%	34%	34%
Promedio aumento d/	7.1	7.1	9.2	8.5	8.0	10.3	10.2	7.3	6.7	7.3	14.2	4.2	6.3	7.8
Promedio disminución e/	-7.5	-7.4	-6.1	-5.0	-4.4	-8.6	-5.2	-4.3	-3.8	-4.0	-5.3	-9.2	-4.1	-4.8
Promedio general f/	1.6	1.1	4.6	3.6	3.7	4.5	5.2	3.7	3.2	3.3	8.4	-3.8	2.8	3.5
Número Escuelas P900	37	39	27	108	183	148	210	338	219	236	17	15	361	1938

²⁷ La prueba SIMCE entre 1988 y 1995 se expresó en porcentaje de respuestas correctas. Desde 1996 se cambió el sistema, pero acá usamos una "equivalencia" construida por el propio SIMCE para poder comparar.

Nota: Se consideró a todos los establecimientos escolares que han participado o participan en el “Programa de las 900 Escuelas” entre 1990 y 1998.

Mejor funcionamiento de las escuelas.

Las distintas evaluaciones mostraron que los directivos y docentes valoran mucho el programa y su aporte a la reforma educacional³⁰. Esta opinión positiva fue compartida por los distintos tipos de escuelas que participaron en el programa.

Los docentes resaltaron el logro de cuatro objetivos: prácticas pedagógicas más activas y participativas, desarrollo personal de los niños, más interés de los padres en la educación de sus hijos y un trabajo colaborativo y en equipo de los profesores. Señalaron que el programa hacía sentido en el contexto de la política educacional, que era complementario a otros programas e iniciativas, que aportaba al curriculum y la docencia y era pertinente a escuelas en áreas de pobreza.

Las dos líneas más valoradas fueron *materiales y recursos didácticos* y *Taller de Profesores*, la primera por su incidencia en las prácticas pedagógicas en el aula (clases más activas y participativas, salas letradas, desarrollo proyectos de curso, trabajo en grupo de los alumnos) y la segunda por facilitar el trabajo en equipo de los docentes. Al momento de la evaluación (Santiago Consultores y otros, 2000), el 97 % de las escuelas que estaban en el programa realizaban el TP semanalmente conforme a un plan de trabajo definido. La realización de las actividades propuestas fue valorada como un importante avance en las modalidades y la mayor frecuencia del trabajo colectivo de los docentes en comparación con la situación previa al P-900. Además, según directores y profesores, ellos permitieron una mayor interacción y mejores relaciones humanas y personales entre los profesores y con el director. Por otra parte, el principal comentario crítico fue que las sesiones del TP con frecuencia son teóricas y no prácticas y que los

contenidos no siempre son pertinentes a lo que sucede en la sala de clase, faltando articulación entre los enfoques que orientan el programa y las prácticas en clase³¹.

Desde el comienzo del Programa de las 900 Escuelas, la línea *Taller de aprendizaje* se visualizaba como el aspecto más innovador de la propuesta. Los TAP se legitimaron al interior de las escuelas por su aporte al desarrollo personal y social de los niños y por su contribución a la relación de la escuela con la familia y la comunidad. Las distintas evaluaciones de este componente concluyen que los TAP efectivamente contribuyen al aprendizaje de los niños que acusan mayores dificultades; también muestran que la experiencia de trabajo con niños, la capacitación y el encuentro con otros jóvenes es para los monitores una experiencia impactante para sus vidas (Cardemil C. y otros; 1994)³². No obstante, profesores y directivos, y en particular los primeros, valoraron menos los TAP que los materiales y recursos didácticos y los TP. Pese a los logros señalados, la institución escolar tuvo siempre dificultades para apropiarse de esta estrategia. Las resistencias iniciales caracterizadas por prejuicios de los docentes hacia los jóvenes y por sentimientos de temor a perder el favor de los niños(as) se aplacaron con el tiempo³³, pero los TAP no lograron hacerse parte plena de la cultura de la

³⁰ Este punto se resume de Santiago Consultores y otros (2000); puede verse también Martinic y otros (2005) donde se corrobora la mayoría de las opiniones.

³¹ En cuanto a los temas que se abordaban en el Taller, en cerca del 60 % de las escuelas efectivamente lo técnico pedagógico y temas de gestión educativa eran prioritarios, pero en un 40% estos se mezclan con temas administrativos y la solución a urgencias del día. Los temas técnico-pedagógicos ocupaban más lugar en las escuelas de tamaño mediano y grande. El 91% de las escuelas que ya habían egresado del programa continuaban realizando el Taller de profesores, pero pese a la altísima valoración que recibe en la escuela no mantiene en el tiempo su carácter de espacio de reflexión técnica.

³² Los TAP fueron un “semillero” de futuros docentes, que ya habían comenzado a manejar metodologías innovadoras y a realizar un trabajo diferenciado de acuerdo a las necesidades de los alumnos, es decir, ya estaban alineados en el espíritu de la reforma educacional. 40 monitores obtuvieron becas de estudios superiores para alumnos destacados en pedagogía otorgadas por el Mineduc. Más de un cuarto de los monitores en 1999 estaba siguiendo cursos de capacitación o un programa de estudio en el área, un 45% manifestó tener planes concretos de proseguir estudios de pedagogía y un 38% que está pensando seguir estudios de psicología o temas relacionados.

³³ La designación de un profesor coordinador de los TAP (que no existió al comienzo) fue un acierto y permitió mejorar sustancialmente la interacción escuela-profesores-monitor. El 60% de los monitores dijo informar al profesor coordinador sobre las actividades que realizaba y consultarlo preferentemente cuando tenía algún problema. No obstante, la relación del monitor con el profesor jefe, con quien debía abordar los temas de desarrollo personal y de aprendizaje de los niños, fue poco frecuente. Los monitores

escuela. Fueron muy pocos los establecimientos que hicieron esfuerzos para continuar con los TAP una vez que salieron del P-900.

Aportes a la supervisión y al sistema educativo

El “Programa de las 900 Escuelas” tuvo una influencia clave en la recuperación del rol de la supervisión educativa³⁴, como un apoyo especializado e integral a las escuelas con un foco en los procesos de enseñanza y aprendizaje y la gestión de los establecimientos. Este nuevo énfasis tuvo gran acogida entre los supervisores y contribuyó a la legitimidad del Programa al interior del Ministerio.

Principalmente los primeros años, para capacitar a los supervisores se realizó jornadas nacionales en las que los supervisores, guiados por el equipo técnico, realizaban talleres semejantes a los que ellos deberían hacer con los docentes y recibían y discutían el material técnico de apoyo con el cual trabajarían en las escuelas. En suma, la estrategia de capacitación fue un trabajo de grupo (participativo), apoyado en materiales (que contienen y explicitan una propuesta técnico-pedagógica) y con mucha importancia del “modelaje” (capacitar a los supervisores del mismo modo como se pretende que ellos actúen con los docentes y monitores en las escuelas). Más adelante se incorporó sistemáticamente a estas jornadas una reflexión sobre la práctica de los supervisores en las escuelas³⁵.

deseaban una interacción más continua con el profesor coordinador y con los profesores de aula y el supervisor.

³⁴ El Sistema Nacional de Supervisión cuenta en Chile con más de 1.200 profesionales, los que trabajan en los Departamentos Provinciales de Educación que son las oficinas desconcentradas del Ministerio de Educación en 41 provincias del país. Los supervisores y supervisoras están especializados en los distintos niveles y modalidades del sistema educativo: educación parvularia, básica, media, educación de adultos y educación especial, correspondiendo la gran mayoría a supervisores de educación básica.

³⁵ La Evaluación del último trienio del Programa (2001-2003) tuvo como un foco principal el análisis del trabajo de los supervisores y supervisoras en el P-900, para determinar “hasta que punto se ha consolidado este nuevo estilo de supervisión y la percepción que existe, principalmente, en directores y profesores de la calidad de su trabajo y de su efecto”. Los datos reunidos por esta evaluación confirman la importancia del cambio que provocó el programa en la renovación de la función de supervisión y en el crecimiento profesional de los supervisores. Establecieron que los supervisores realizan un trabajo centrado en contenidos técnico pedagógicos, diseñan un plan de asesoría de las escuelas que tienen a

El aporte del supervisor en las cuatro líneas de acción fue calificado mayoritariamente como bueno o muy bueno. Los directivos evaluaron más positivamente el aporte de los supervisores a los TAP y TP, que el aporte en la utilización de los recursos y materiales didácticos y a la gestión educacional. Las escuelas chicas valoraron más el aporte del supervisor que las medianas y grandes.

Desde la perspectiva del supervisor aparecieron las siguientes tensiones: se echaba de menos la capacitación e información directa que se recibía al comienzo del Programa; muchos supervisores se mostraron sobrepasados por sus responsabilidades en los distintos programas del Ministerio lo que limitaba su capacidad para atender cabalmente las demandas de cada programa, incluido las del P-900, en las escuelas a su cargo.

Los aportes del P-900 al sistema y a la Reforma también son destacados por las distintas evaluaciones. Por ejemplo, la última evaluación señala que el programa ha sido pionero en el marco de la reforma y ha tenido un carácter de ‘faro’(Martinic y otros, 2005, 5).³⁶

Aportes del P-900 a la política educativa.

Al menos, cuatro rasgos distintivos de la política educativa se abren en Chile con el “Programa de las 900 Escuelas” y se han mantenido y profundizado con las medidas posteriores³⁷:

(1) Paso desde políticas cuyo núcleo estaba puesto en asegurar el ingreso y mantención en el sistema escolar (cobertura), a políticas centradas en la calidad de los procesos y en el logro de resultados de aprendizaje.

(2) Legitimación en el sistema de la posibilidad de entregar una educación que diferencia en favor de los grupos más vulnerables, para aumentar la equidad y la igualdad de oportunidades en educación (discriminación positiva).

cargo y lo desarrollan yendo uno o dos veces al mes (no ya semanalmente como al inicio) a las escuelas. Los directores y, en menor medida, los profesores poseen una percepción positiva del trabajo de supervisión; los profesores estiman principalmente el apoyo al taller de profesores (Ver: Martinic y otros (2005). Sobre el punto ver también Villarroel y Torres (2002).

³⁶ “El programa no solo ha sido pionero en el marco de la reforma sino que ha tenido un carácter de ‘faro’. Esto es, se trata de una experiencia cuyos resultados y lecciones son aprendizajes que iluminan al conjunto del sistema. En la práctica hasta ahora, la experiencia del programa ha sido de gran utilidad para la preparación de textos escolares y recursos didácticos distribuidos en todas las escuelas básicas del país; sus lecciones han contribuido al diseño del programa MECE-Básica y a las definiciones del nuevo rol del supervisor”

³⁷ Para una enumeración más exhaustiva de las características de las políticas en curso, ver: Cox (2003) y Cox y González (1997).

(3) Reconocimiento de las escuelas como las instituciones "productoras" de la educación, con diferencias en sus resultados como fruto de la participación y creatividad de sus actores (equipos directivos y docentes, familias)

(4) Recuperación, después de años de una política que inhibía el rol del Estado en educación³⁸, de un Estado activo en educación, que entiende la educación como una función pública y que se hace responsable de sus resultados.

1.4 Conclusiones del “Programa de las 900 escuelas”.

En estas conclusiones se resume algunos aprendizajes del Programa de las 900 Escuelas que sirvan para aprender de él a la hora de diseñar y realizar políticas similares.

Un programa exitoso.

Mirado en general y en cada uno de sus componentes el P-900 se presenta como un programa exitoso y muestra a los programas de discriminación positiva orientados a conjuntos de escuelas que están poniendo en riesgo el aprendizaje de sus alumnos como una líneas de acción política que vale la pena explorar. En sus dos momentos de mayor éxito el buen resultado se asocia a la claridad de propósitos (foco y focalización) y a la disponibilidad de un personal dedicado especializadamente a la realización del programa.

Algunos aspectos problemáticos.

1. El P-900 se pensó como la “unidad de tratamiento intensivo del sistema” en el entendido que unos (enfermos) entran y otros (sanos) salen. Este punto fue uno de los más controversiales y obliga a pensar futuros programas de este tipo más como el primer paso de una estrategia progresiva en la cual unos comienzan un proceso afianzando las condiciones básicas de buen funcionamiento y rendimiento de una escuela y otros avanzan hacia logros mayores y más complejos.

³⁸ Esta concepción del Estado es la propia del neoliberalismo que inspiró las distintas reformas a la educación efectuadas por el Gobierno Militar a comienzo de los ochenta.

2. Otra enseñanza institucional del P-900 es la necesidad de equilibrar algunos apoyos semejantes para todas las escuelas con una estrategia más diferenciada que provea también distintas ayudas a distintos tipos de escuelas.
3. El criterio de discriminación positiva debe ser transversal a las políticas; junto con programas de apoyo a las escuelas de más riesgo, se requiere que la discriminación positiva se exprese en otros dominios: el financiamiento de la educación; el tratamiento salarial de los docentes; la gestión directiva.

¿Por qué se discontinuó el Programa de las 900 Escuelas?

Es imposible no hacer referencia a que el año 2003 las autoridades del Ministerio de Educación tomaron la decisión de cerrar el “Programa de las 900 Escuelas”.

Al tratar de explicar las razones de la discontinuidad parece posible hacer dos reflexiones hipotéticas: En primer lugar, detrás de la decisión es posible vislumbrar un cambio de lógica política. El “Programa de las 900 Escuelas” es parte de una estrategia de descentralización pedagógica que pone el centro del cambio educativo en el fortalecimiento de las escuelas; por diversos motivos entre los que no es menor la premura política que exige resultados rápidos se ha ido derivando hacia una estrategia de cambio centrada en la implementación curricular y que intenta ir, sin mediaciones, desde el Ministerio de Educación al trabajo que los docentes hacen en la sala de clases para hacerlo más efectivo. El P-900 siempre tuvo como meta el que los niños y niñas en situación de riesgo educativo aprendieran las destrezas culturales básicas (lectura, escritura y matemáticas) lo que supone un cambio pedagógico y didáctico en el trabajo docente, pero puso en el centro el que estas escuelas entendieran mejor el problema que tenían entre manos y aunarán voluntades para enfrentarlo con entusiasmo. El avance y la progresión del cambio no se pensaron según un orden curricular, sino escuela por escuela; distinguiendo escuelas que lograban enfrentar su tarea con más autonomía y escuelas que todavía necesitaban más apoyo externo.

En segundo lugar, la facilidad con la que el Programa de las 900 Escuelas fue suprimido da cuenta de una debilidad institucional. El programa fue exitoso en las acciones que emprendió, pero no logró un lugar en el Ministerio de Educación para una política estable de discriminación positiva. De alguna manera su origen de programa de “emergencia” jugó contra esta búsqueda de la estabilidad y la institucionalización.

II. PRESENTACIÓN DEL PLAN DE ASISTENCIA TÉCNICA A ESCUELAS

CRÍTICAS DE LA REGIÓN METROPOLITANA

2.1 Descripción

Los resultados del Programa de las 900 escuelas, que acabamos de presentar, mostraron que entre 1990 y el 2003 hubo un mejoramiento significativo en aproximadamente dos tercios de las escuelas, pero que un tercio de los establecimientos atendidos se mantenía sin cambios. Esto motivó la búsqueda de una estrategia especial para estas escuelas y se

diseñó y puso en práctica el “Plan de asistencia técnica a escuelas críticas de la Región Metropolitana 2002-2005”³⁹.

Se clasificó como “críticas”⁴⁰ a escuelas de gran vulnerabilidad social y que, pese a haber participado en programas de apoyo del Mineduc, exhibían las más altas tasas de repitencia y deserción escolar, un clima escolar deficitario y menos de 200 puntos en la prueba SIMCE de 1999⁴¹. Estas escuelas resultaron ser 66 en 2001 en Santiago. (Ver: Recuadro Caracterización de Escuelas Críticas). Para darles una asistencia técnica más acorde a su realidad se abrió una licitación privada, de modo que entidades externas al Ministerio con experiencia en educación se hicieran cargo de apoyar a estas escuelas, principalmente en la enseñanza del lenguaje y la matemáticas, desde preescolar hasta cuarto año básico, y en la gestión de las escuelas. Los términos de referencia para las instituciones pusieron énfasis en bajar la repitencia, disminuir el retiro de alumnos por insatisfacción de los padres e incrementar los resultados del SIMCE.

El plan se desarrolló entre abril de 2002 y diciembre de 2005. El Ministerio de Educación hizo convenios con siete instituciones académicas del área educacional para que dieran un apoyo técnico a las 66 escuelas de más alta vulnerabilidad educativa y social de la Región Metropolitana. Las instituciones fueron las escuelas de educación de la Universidad Católica y de la Universidad Diego Portales; el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación de la Universidad Alberto Hurtado; el Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación; la Corporación ORT; la Fundación Chile y la Sociedad Leiva y Asociados. Cada una de estas instituciones

³⁹ Tomamos la descripción del Plan de Mineduc (2006).

⁴⁰ El calificativo de escuelas críticas proviene de una clasificación de las escuelas que hiciera, a fines de 2001, la Secretaría Regional del Ministerio de Educación en la Región Metropolitana, la que para efectos de organizar su trabajo de supervisión y apoyo de las escuelas las distinguió en cuatro grupos: críticas, focalizadas, de frontera y autónomas.

⁴¹ La prueba SIMCE 1999 tiene como promedio 250 puntos y alcanza valores máximos por sobre los 300.

recibió aproximadamente once mil dólares (US\$ 11.000) al año para atender a cada escuela.

**Recuadro: Caracterización de las escuelas críticas.
Dimensiones internas y externas a los establecimientos**

DIMENSIONES	INDICADORES ESCUELAS CRITICAS
EFICIENCIA INTERNA Y VULNERABILIDAD DE LA INSTITUCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nivel socioeconómico bajo (A) y medio bajo (B) de la población escolar atendida ▪ Altas tasas de repitencia y de retiro ▪ Promedio SIMCE menor a 200 puntos; sin mejoramiento a través del tiempo; pese recibir por más 5 años el apoyo de programas focalizados (P-900)
GESTION INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ausencia o debilidad de equipos de gestión directivos. ▪ Escasa existencia y manejo de instrumentos de planificación ▪ Ausencia de estrategia para coordinar y articular diferentes programas que se implementan en las escuelas ▪ Inadecuado manejo de recursos (financieros, humanos) ▪ Jornada y horario escolar sin claridad ▪ Estilo autoritario de conducción: escasos y poco eficientes espacios de participación; procesos de comunicación asistemáticos e inefectivos; ausencia de metas y objetivos consensuados por la comunidad escolar ▪ Gestión netamente administrativa y ausencia de gestión pedagógica: <ul style="list-style-type: none"> ○ Dirección no conoce nivel de competencias profesionales de su equipo docente ○ Dirección desconoce desempeño de sus alumnos ○ Ausencia de estrategias para fortalecer aprendizajes o mejorar la retención escolar ○ Ausencia de mecanismos de supervisión y evaluación del trabajo docente ○ Débil utilización de los espacios pedagógicos (consejos de profesores, entre otros)
PEDAGÓGICA CURRICULAR	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los profesores no conocen los programas que propone la Reforma Curricular. Se constatan vacíos y confusión en el manejo de conceptos y didácticas de lenguaje y matemática ▪ Docentes no identifican conocimientos específicos o estrategias metodológicas que es necesario fortalecer para desarrollar aprendizajes pertinentes y relevantes ▪ Falta de metodologías de enseñanza que favorezcan un aprendizaje activo y participativo e incorporen las dimensiones afectivas, cognitivas y valóricas. ▪ Falta de orientación del proceso en función de objetivos claros a lograr con los niños. No hay planificación de las clases. Las actividades se presentan sin que estén organizadas en secuencias que impliquen grados de aprendizaje a lograr en los niños ▪ Tendencia a ignorar a los niños que tienen mayores atrasos y dificultades ▪ Ausencia de un trabajo de equipo docente que permita abordar sistémicamente los problemas de aprendizaje cognitivos y socioafectivos de sus alumnos. ▪ Se desestima el uso de materiales, incluso del texto escolar. ▪ Buen clima en las salas de clases, pero mal uso del tiempo en aula y poco tiempo destinado al aprendizaje
CULTURA INTERNA SUBJETIVIDAD	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Escaso sentido de identidad de la comunidad escolar: no se conoce ni comparte la visión y misión del establecimiento. ▪ Escaso liderazgo de la dirección y del encargado pedagógico: se actúa a través del poder y no del liderazgo técnico ▪ Baja motivación profesional de los docentes. ▪ Ausencia de autocrítica profesional de docentes y directivos, quienes responsabilizan a los niños, la familia y el entorno del bajo rendimiento y el fracaso escolar de sus alumnos/as. ▪ Expectativas negativas de docentes y directores referidas a las capacidades y posibilidades de los/as alumnos/as ▪ Profesores en general quieren a sus alumnos, se preocupan de sus problemas y les inquieta su futuro académico y personal, que ven muy limitado
ARTICULACIÓN FAMILIA-ESCUELA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta de mecanismos y espacios de articulación con la familia en lo educativo ▪ Articulación netamente económica con los padres: acciones para acceder a recursos o mejoras del establecimiento ▪ Las escuelas no conocen la realidad y condiciones de los niños que están educando ▪ Dirigentes de los centros de padres están ajenos a los temas educativos de la escuela

GESTION EDUCATIVA LOCAL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ausencia de planificación y trabajo de control, supervisión y apoyo a las escuelas en función de las condiciones y necesidades de aprendizaje de la población que cada una atiende. ▪ Articulación netamente administrativa entre el Municipio y las escuelas. ▪ Debilidad de la supervisión técnico-pedagógica del Mineduc a las escuelas ▪ Desconocimiento de la realidad y necesidades de los procesos de enseñanza aprendizaje por parte de los sostenedores
--	---

Fuente: Resumido de Román, M. (2005)

Propuestas.

Para enfrentar esta realidad, cada consultora llevó adelante su propuesta (Ver recuadro).

Estas propuestas tuvieron algunos aspectos comunes que, de algún modo, venían dados por la naturaleza del problema a enfrentar y por los términos de referencia, pero también cada propuesta presentó diferencias que se están estudiando.

Algunas estrategias más recurrentes fueron⁴²:

- Las diversas instituciones dieron un apoyo especial a los docentes para mejorar sus capacidad de enseñar lectura, escritura y matemática. Aunque cada institución lo realizó con modalidades distintas (talleres de profesores, acompañamiento en la sala de clases y retroalimentación a partir de lo observado, planificación conjunta de las lecciones que se imparten) fue habitual desarrollar capacitaciones generales dirigidas al conjunto de los docentes de las escuelas atendidas, para lograr un marco de referencia y un lenguaje común y capacitaciones más específicas y puntuales sobre aspectos en que los profesores se sentían más débiles al hacer sus clases o en los que deseaban profundizar. En varios casos se usó también el modelaje para mostrar cómo aplicar ciertos desarrollar ciertas actividades en la sala con los alumnos.
- A partir de las capacitaciones se planificaba la enseñanza del semestre o del año, pero también clase a clase. Esta estrategia logró poner en el centro los aprendizajes esperados por los programas de estudio y fue modificando la práctica de

improvisar las clases. La planificación adoptó formas diversas: guías de trabajo, unidades didácticas para docentes con sus respectivos materiales para alumnos, cronogramas de actividades genéricas y aprendizajes esperados, y planificaciones de clases. Los consultores fueron manejando alternativas, según el grado de organización de las escuelas y de capacidad de sus docentes.

- Diversas propuestas incorporaron la evaluación del aprendizaje de los alumnos. Esto cambió la visión de los profesores y directivos, haciéndolos más receptivos a actualizar sus conocimientos y más proclives a apoyar a los alumnos rezagados. Algunas modalidades fueron: test semestrales por curso y por subsector; análisis pedagógico de los resultados del SIMCE; diversos procedimientos de monitoreo y verificación de los aprendizajes de los alumnos en la sala.
- La mayoría de las instituciones desarrolló, además, un trabajo de asesoría a los directivos para enfrentar aspectos como el clima de las relaciones y el funcionamiento de las actividades cotidianas de las escuelas insistiendo en la normalización de sus rutinas (asistencia y horarios). El apoyo a la conducción y dirección de estas escuelas requirió apoyar la construcción de un norte común, de un *para qué* del quehacer centrado en los aprendizajes de los alumnos. El cambio necesita que la dirección y toda la comunidad comprendan y asuman que los procesos y resultados por alcanzar son responsabilidad y consecuencia del quehacer de la escuela en su conjunto y no sólo de los profesores o de los alumnos. Los equipos consultores realizaron muchas reuniones técnicas con los equipos directivos y también les entregaron herramientas prácticas: pautas para la definición de roles y funciones del equipo escolar; criterios para una mejor organización y

⁴² Ver: Sotomayor (2006) y Román (2005)

funcionamiento de la escuela; modelos e instrumentos de planificación; pautas de observación de clases.

- Las distintas estrategias contemplaron la utilización de material didáctico para apoyar a los docentes en su valor.
- Con menor frecuencia se abordó acciones con las familias y apoderados. Tampoco fue frecuente el trabajo con los sostenedores par buscar en forma conjunta solución a los problemas específicos de cada escuela.

Características de cada propuesta.

- *Corporación ORT* atendió 10 escuelas; 8 fueron rurales. Su propuesta estuvo basada en la consideración de la escuela como una comunidad portadora de una historia, en la que debía insertarse la asistencia técnica, lo que llevó a buscar alianzas con los distintos actores de cada establecimiento. En cada escuela se desarrolló talleres de capacitación de profesores en lenguaje y matemática incorporando orientaciones didácticas basadas en un enfoque constructivista. Se enfatizó el manejo de los programas de estudio, la planificación de clases, el desarrollo de situaciones de aprendizaje y su evaluación y la generación de material didáctico. Los talleres se complementaron con apoyo en el aula, clases demostrativas, clases compartidas y observación de clases. También se diagnosticó la situación de gestión de las escuelas, a partir de lo cual se trabajó diversos nudos problemáticos con los directivos, docentes, alumnos y apoderados.

- *Fundación Chile* atendió 8 escuelas; 2 fueron rurales. Su propuesta estuvo centrada en la gestión y la organización de la escuela puesta al servicio del trabajo pedagógico de la escuela; un énfasis fue el desarrollo de competencias profesionales docentes y directivas⁴³. Un foco fue la “normalización” de la vida escolar (cumplimiento de horarios, aseo, disciplina). En lo curricular se trabajó con planificaciones bimensuales, con materiales para el docente y guías para los estudiantes. Se trabajó con dos consultores por escuela (gestión institucional y gestión pedagógica). Uno trabajó principalmente con los equipos directivos para llegar a formular un Plan Estratégico de Calidad y un Plan de Mejoramiento Institucional. La consultoría en gestión pedagógica trabajó con lo docentes en capacitación didáctica y de contenidos, en la implementación de programaciones, en observación de clases y en evaluación de las competencias de los alumnos.

- *Leiva y asociado* atendió 7 escuelas urbanas. Centra su propuesta en la sala de clases y más específicamente en la utilización de guías de aprendizaje para lenguaje y matemáticas, las que distribuyeron, a razón de una copia para cada alumno, a petición de las escuelas semanal, quincenal o mensualmente. La decisión acerca de qué guías utilizar y del tiempo en que se utilizaría el material, fue de cada docente. También se apoyó a las escuelas con material concreto para el trabajo en matemática y con cuentos para lenguaje. Se realizó clases de demostración orientadas a utilizar bien las guías.

- *CIDE (Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación)* atendió 11 escuelas urbanas y 2 rurales. Desarrolló una propuesta sistémica que integra tres dimensiones de la vida escolar: la gestión institucional, la práctica pedagógica y el rol educador de las familias. En relación a la gestión el énfasis estuvo puesto en pasar de una cultura de “administración” a una gestión centrada en los procesos de enseñanza-aprendizaje; en mejorar la convivencia y a fortalecer los vínculos con los organismos de los que la escuela depende en lo administrativo (sostenedores) y en lo técnico (Ministerio). En cuanto a las práctica pedagógicas los desafíos planteados fueron mejorar el manejo del curriculum de lenguaje y matemática y la apropiación de didácticas para enseñarlo e intervenir en la planificación supervisión y

⁴³ La Fundación Chile posee un modelo de Gestión Escolar de Calidad que puede verse en www.gestionescolar.cl

desarrollo de las prácticas de enseñanza-aprendizaje mediante un proceso de formación continua de los docentes que incluyó talleres, acompañamiento al aula, elaboración de planificaciones y de unidades didácticas, así como creación e incorporación de material didáctico. En relación al trabajo con la familia se buscó, por una parte, revisar las prácticas de las escuelas hacia las familias para legitimar a las familias como educadores válidos y, por otra, fortalecer el apoyo al proceso escolar desde las familias.

- *PIIE (Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación)* atendió 6 escuelas urbanas y dos rurales. Su propuesta se centró en la institución escolar como sistema, dando énfasis al clima de aula, para a partir de él llegar a la gestión y convivencia escolar y trabajar con todos los actores de la escuela. El objetivo de la implementación curricular fue el mejoramiento de las prácticas pedagógicas para lo cual se recurrió a talleres grupales, clases demostrativas, observación de clases. En algunos establecimientos se desarrollaron iniciativas de apoyo directo a los alumnos, tales como Talleres de Estimulación al Aprendizaje y Talleres de Apoyo Escolar destinados a mejorar las condiciones para enfrentar el aprendizaje desde una óptica neurocognitiva y socio-afectiva respectivamente.

- *Universidad Diego Portales* trabajó con 5 escuelas urbanas. Desarrolló una propuesta basada también en el fortalecimiento de los procesos pedagógicos, de gestión y de convivencia escolar. Adicionalmente incluyó un trabajo de prevención y atención de las necesidades educativas especiales mediante la formación de equipos interdisciplinarios al interior de cada escuela. Para fortalecer el trabajo pedagógico se buscó generar en los docentes hábitos de pensamiento en las distintas áreas del currículum para llegar a enseñar explícitamente estrategias de pensamiento. Este trabajo recurrió a capacitación, talleres de reflexión pedagógica y a apoyo en aula.

- *Universidad Católica de Chile* asesoró a 14 escuelas urbanas. Presenta una propuesta basada en el Proyecto AILEM (Aprendizaje inicial de lectura, escritura y matemática), que tiene su origen en el trabajo con inmigrantes en California (USA). Posee planteamientos psicolingüísticos y holísticos en el área del lenguaje. La estrategia introduce un conjunto de rutinas diarias en la planificación del subsector de lenguaje: lectura en voz alta, escritura en voz alta, lectura compartida, escritura interactiva, lectura guiada, escritura guiada, lectura independiente, escritura independiente y centros de aprendizaje. Las estrategias en matemática son: resolución de problemas, cálculo mental, escrito y con calculadora, interrogación de textos auténticos, estimación, juegos matemáticos y presentación oral. En las escuelas una coordinadora y la jefa técnica instalaron una sala demostrativa, observaron clases y retroalimentaron a los docentes. En la dimensión de gestión se trabajó con el equipo directivo el Proyecto Educativo Institucional.

2.2 Resultados

- SIMCE

Como lo muestran los resultados del SIMCE (Cuadro 6), en términos generales la experiencia volvió a mostrar que, mediante un apoyo técnico-pedagógico sistemático, en un período de tiempo razonable (tres a cuatro años) se puede mejorar las oportunidades de aprendizaje de los alumnos que asisten a las escuelas con mayor concentración de pobreza y riesgo educativo. De las 66 escuelas, 45 mejoraron significativamente, 6 permanecieron igual y 15 empeoraron pese al apoyo recibido.

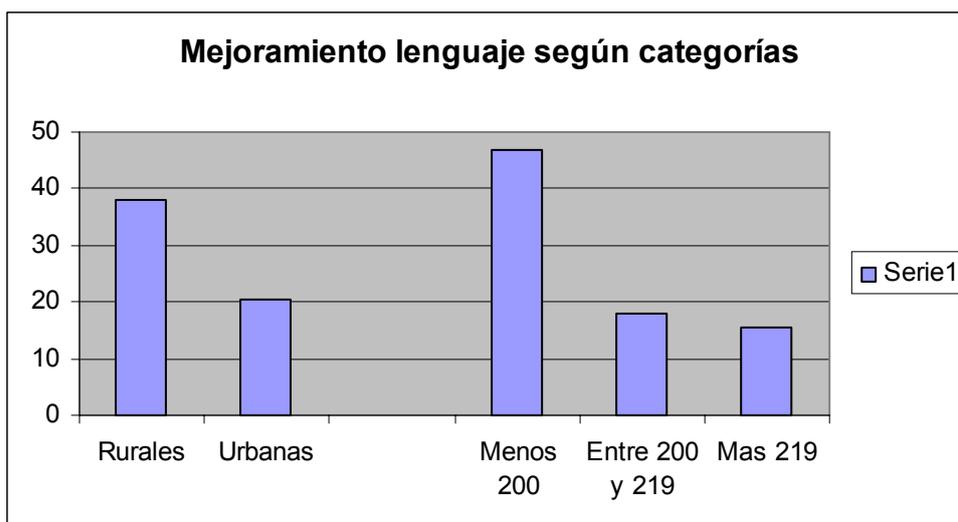
Cuadro 6: Promedio Resultados SIMCE 4° Básico 2005 Región Metropolitana

	Lenguaje		Matemática	
	Escuelas Críticas	Escuelas No Críticas	Escuelas Críticas	Escuelas No Críticas
2005	232	257	226	249
2002	217	253	212	249
Δ 05/02	14	4	14	0

Fuente: Ministerio de Educación

El mejoramiento fue más significativo en las escuelas que mostraban mayores problemas. Así, las escuelas rurales mejoraron más que las urbanas y las escuelas con más bajos puntajes SIMCE al inicio incrementaron más del doble su puntaje que las que comenzaron con más de 200 puntos (Ver Gráfico 1).

Gráfico 1: **Mejoramiento SIMCE (lenguaje) según categorías de escuelas.**



2.3 Conclusiones Escuelas Críticas

El plan permitió un conocimiento en profundidad de estas 65 escuelas, el que muestra en cada escuela una situación de deterioro compleja y bastante particular. Al momento de aventurar explicaciones a la situación, cada escuela exhibe antecedentes múltiples y diversos que podrían estar causando el bajo aprendizaje de los alumnos que atiende, por lo cual no caben soluciones estandarizadas y fácilmente replicables. Por el contrario, las propuestas de asesoría coinciden en que no existiría una sola herramienta, modelo o

material capaz de asegurar el mejoramiento duradero de las escuelas, sino que se necesitan herramientas variadas y diversas para en trabajo en cada escuela.

Algunos aprendizajes más específicos fueron⁴⁴:

1. El nombre del plan fue un error. El haber sido calificadas de “críticas” fue vivido por las escuelas como una estigmatización y agresión por parte del Ministerio de Educación; máxime que la mayoría de los directivos y docentes no compartía ese diagnóstico y valoraba el cuidado y la acogida que le daban a sus alumnos, prestando mucho menos importancia a los bajos resultados; las escuelas sentían que “no estaban tan mal” y que hacían esfuerzos por mejorar.

Para contrarrestar esta resistencia inicial las instituciones debieron desarrollar un largo proceso de legitimación caracterizado por la búsqueda de estrategias que les permitieran ganarse la confianza de las escuelas para poder darles un apoyo efectivo. La confianza fue generándose en la medida que los equipos consultores mostraron presencia en las escuelas, una actitud de respeto y comprensión por la tarea de los docentes y capacidad técnica para realizar propuestas útiles y eficaces en el trabajo cotidiano con los alumnos. También fue importante el trabajo con los directivos para ir centrando progresivamente su gestión en el aprendizaje de los alumnos.

2. Fue importante mejorar el clima o cultura escolar de las escuelas y la conducción y gestión directiva y pedagógica. En estas escuelas las bajas expectativas sobre los alumnos y sus familias, constituyen un núcleo duro que entorpece y limita la enseñanza. Cambiar estas imágenes es el mayor de los desafíos. Se requiere de un gran tiempo y cambios profundos por parte de los directivos, docentes y también de las propias familias.

⁴⁴ Ver: Sotomayor (2006) y Román (2005).

Lograr lo anterior ha demandado apoyar fuertemente a la dirección para que constituya y valide un equipo que asuma la gestión de los insumos y procesos conducentes a los resultados perseguidos. En relación a la gestión pedagógica se constata que muchos directivos no suelen tener conciencia de su responsabilidad por lo que pasa en las salas de clase ni que de ellos depende el mejoramiento de la enseñanza en su escuela. Lo más determinante fue involucrarlos en las acciones de asistencia técnica y en el acompañamiento a la sala de clases. Entrar al aula fue como entrar al corazón de su escuela para desde allí empezar a delinear su nuevo rol.

3. Fue central la incorporación de más orden y de rutinas claras, desde el fiel cumplimiento de los horarios, hasta el hábito de planificar las clases y de evaluar constantemente.

4. En general la evaluación por parte del Ministerio ha sido positiva y en 2007 partirá un segundo grupo de escuelas, también atendidas por universidades y consultoras externas. La principal diferencia con la etapa anterior es que ahora se acompañará a las experiencias de un dispositivo continuo de evaluación y seguimiento para aprender más del plan.

III. CONCLUSIÓN GENERAL:

Mirando en conjunto estos dos casos se puede llegar a reafirmar algunas ventajas clarísimas de los programas educativos de discriminación positiva:

1. Ellos permiten concentran recursos y esfuerzos en los más necesitados y producen resultados⁴⁵.
2. Estos programas permiten aprender sobre caminos más y menos exitosos para producir un mejoramiento de la educación⁴⁶.

También hay que advertir sobre un posible inconveniente de estas iniciativas.

3. Ellas pueden transformarse en “la” medida para producir equidad, induciendo a una lectura de la desigualdad educativa en tanto problema pedagógico y distrayendo de los problemas más sistémicos y estructurales que producen las desigualdades.

BIBLIOGRAFÍA

- Cardemil C. y otros. (1994): “Los Talleres de Aprendizaje. Evaluación de lo no-formal en el “Programa de las 900 Escuelas””. En: Gajardo, M. (Ed.): **Cooperación Internacional y Desarrollo de la Educación**, ASDI, AGCI, CIDE, Santiago
- Carlson, B. (2000): "**Achieving Educational Quality: What School teach us?**", Comisión Económica para América Latina, Santiago.
- Chay, Kenneth Y.; McEwan, Patrick J. and Urquiola, Miguel (2003) **The central role of noise in evaluating interventions that use test scores to rank schools**, NBER WORKING PAPER SERIES, Working Paper 10118, Cambridge.
- Cox, Cristián (Editor) (2003) **Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile**, Editorial Universitaria, Santiago.
- Cox, Cristián y Pablo González, (1997): “Políticas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación escolar en la década de los años 90”. En: **160 años de educación pública**, Ministerio de Educación, Santiago.
- Filp, J. (1994): “Todos los niños aprenden. Evaluaciones del P-900”. En: Gajardo, M. (Ed.) **Cooperación Internacional y Desarrollo de la Educación**, ASDI, AGCI, CIDE, Santiago.
- Gajardo, M. (Ed.) (1994) **Cooperación internacional y desarrollo de la Educación**, ASDI, AGCI, CIDE, Santiago
- García-Huidobro y C. Sotomayor (2000): **Institucionalización de un programa de apoyo a establecimientos escolares de vulnerabilidad educativa: el caso del “Programa de las 900 escuelas” en Chile**. (en prensa: Documento de trabajo del IIFE (Paris)
- García-Huidobro, J.E (2000): “Educational Politics an Equaty in Chile”. En: REIMERS, Fernando (Ed.): **Unequal Schools, Unequal Chances. The Challenges to Equal Opportunity in the Americas**. Harvard University Press, Boston.
- García-Huidobro, J.E. (1994): "Positive discrimination in education: its justification and a chilean example". En: **International Review of Education** 40 (3-5):209-221, Hamburgo.
- García-Huidobro, J.E. (2006) “Programa de las 900 Escuelas (Chile): relectura política” (Por aparecer)
- García-Huidobro, J.E. (Editor) (1989): **Escuela, calidad e igualdad. Los desafíos para educar en democracia**. Santiago, CIDE.
- García-Huidobro, J.E. y Jara C., (1994): “El Programa de las 900 Escuelas”. En: Gajardo, M. (Ed.): **Cooperación Internacional y Desarrollo de la Educación**, ASDI, AGCI, CIDE, Santiago.

⁴⁵ Se mostró que ambos programas logran el mejoramiento de los aprendizajes en la mayoría de las escuelas participantes, resultado que se repite en otros programas semejantes desarrollados en Chile y en otros lugares.

⁴⁶ En el caso del P-900, al estar el sistema de supervisión trabajando de manera sistemática y en profundidad con un grupo de establecimientos escolares, se pudo desarrollar innovaciones que se extendieron posteriormente al conjunto del sistema y que han sido la base de varios de los componentes de la actual reforma educacional.

- García-Huidobro, J.E. y Sotomayor C. (2003). “La centralidad de la escuela en la política educativa chilena de los años noventa”, en: Cox, C. (editor) **Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile**. Santiago: Editorial Universitaria, págs. 253-315.
- García-Huidobro, J.E., Jara C. y Sotomayor, C (2002): “Programa de las 900 Escuelas. Trayectoria de una década”. En: Ministerio de Educación, **El Programa de las 900 Escuelas. Trayectoria de una década**, Santiago.
- Guttman, C. (1993) **Todos los niños pueden aprender. El Programa de las 900 escuelas para los sectores pobres de Chile**, UNESCO, Paris.
- Lavín, S., Aguad, A.M., Inostroza, G. y Lazo, M.C. (1997): **Informe final de evaluación. Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas de Sectores Pobres (P-900)**. Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales, Santiago.
- Martinic, S. y otros (2005) **Evaluación del Programa de las 900 Escuelas. Trienio 2001-2003. Informe final**. Facultad de Educación, P.Universidad Católica de Chile y Ministerio de Educación, Santiago (mimeo).
- Ministerio de Educación, Chile (2006): **Plan de asistencia técnica a escuelas críticas Región Metropolitana 2002-2005. Resumen Ejecutivo**, Documento Interno, Santiago (mimeo).
- Ministerio de Educación, Chile (2000): **Evaluación del Programa de Mejoramiento de la calidad de las Escuelas Básicas de Sectores Pobres**, Santiago.
- Peirano, C. y Mc Meekin, R. (1994): “Gastos y costos del P-900”. En: **Cooperación Internacional y Desarrollo de la Educación**, ASDI, AGCI, CIDE, Santiago.
- PIIE. Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (1984): **Las transformaciones educacionales bajo el Régimen Militar**, 2 Tomos, Santiago.
- PUC, CIDE, (1998): **Evaluación de materiales educativos en escuelas básicas participantes en el “Programa de las 900 Escuelas” del Ministerio de Educación**. Informe final, Santiago.
- Raczynski, Dagmar (2004) “Experiencias latinoamericanas de acción afirmativa: el Programa de las 900 escuelas (Chile)”, En: García-Huidobro, J. E. (Editor) **Políticas educativas y equidad**, Universidad Alberto Hurtado, UNESCO, UNICEF, Fundación Ford, Santiago.
- Román, Marcela (2005), “Enfrentar el cambio en escuelas críticas urbanas: una mirada a la realidad y posibilidades chilenas”. En: **Persona y Sociedad**, Santiago Consultores y Asesorías para el Desarrollo (2000): **Evaluación del Programa de las 900 Escuelas**, Ministerio de Educación, Santiago.
- Sotomayor, C. (1999) “El Programa de las 900 escuelas”. En: García-Huidobro, J.E. (Editor) **La Reforma Educacional Chilena**, Madrid, Editorial Popular.
- Sotomayor, Carmen (2006) “Desarrollar competencias docentes en la escuela: Aprendizajes de una experiencia chilena de asistencia técnica a escuelas críticas” (Por aparecer en **Revista de Investigaciones en Educación**)
- Tokman, Andrea (2002): **Evaluation of the P-900 program: A targeted education program for underperforming schools** Central Bank of Chile Working Papers N° 170, Santiago.
- Undurraga, C. (1994): “Pedagogía y gestión. Informe de evaluación del “Programa de las 900 Escuelas””. En: **Cooperación Internacional y Desarrollo de la Educación**, ASDI, AGCI, CIDE, Santiago.
- Vaccaro, L. (2006) “Transference and Appropriation in Popular Education Interventions: A Framework for Analysis”. En: Piper, Benjamin y otros (Eds.) **Internacional Education for the Millennium. Toward Accesss, Equity and Quality**, Harvard Educational Review. Reprint Series N° 42, pp. 249-266
- Vaccaro, L. y otros (1989). **Pedagogía Social, una alternativa para la escuela básica de los sectores populares**. PIIE, Santiago, Chile.
- Villarroel, S. y M.Torres (2002) “Supervisión y programa de los 900 escuelas. Una historia dinámica”. En: Ministerio de Educación. **El programa de las 900 escuelas. Trayectoria de una década**, Mineduc, Santiago.