

EDUCACION Y TRANSICION DEMOCRATICA

propuestas de políticas educativas



pie

Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación

**EDUCACION Y TRANSICION
DEMOCRATICA**

PROPUESTAS DE POLITICAS EDUCATIVAS

**PROGRAMA INTERDISCIPLINARIO DE
INVESTIGACIONES EN EDUCACION
PIIE**

**SANTIAGO-CHILE
OCTUBRE 1989**

© Editado por el Programa Interdisciplinario de Investigaciones
en Educación (Brown Sur 150, Fono 496644-2231940)

Octubre 1989

Santiago-Chile

Diseño Portada: Verónica Santana

Originales e impresión: Andrómeda S.A. - 2746564

Santiago-Chile

**Esta publicación es posible gracias
a la generosa colaboración de la
Swedish Agency for Research
Cooperation, SAREC.**

PROGRAMA INTERDISCIPLINARIO DE INVESTIGACIONES EN EDUCACION P.I.I.E.

El Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, PIIE, es una entidad privada, sin fines de lucro. Fue fundada en 1971, como unidad académica de la Universidad Católica de Santiago de Chile. En 1977, dicha Universidad suprimió el Programa pero sus integrantes decidieron continuar juntos, adscribiéndose a la Academia de Humanismo Cristiano. Esta última se ha constituido en una Universidad con el mismo nombre, a partir de 1989 pasando el PIIE a formar parte de ella.

Su propósito fundamental es contribuir al cambio social a través de una búsqueda y promoción del cambio educacional, mediante las actividades que le son propias: la investigación y experimentación y el apoyo a actores y organizaciones sociales involucradas en el cambio.

La contribución del PIIE se hace en tres "ámbitos" o "dimensiones" del cambio educativo: 1. el sistema o los subsistemas educativos, en su interrelación con las estructuras y procesos sociales; 2. las prácticas educativas, en sus expresiones concretas y singulares dadas en la escuela o en los programas no formales; 3. los actores sociales y organizaciones sociales vinculadas a la educación.

La suma de aportes del PIIE al cambio educacional, se logra mediante tres funciones académicas que lo caracterizan como institución: a) la investigación; b) la experimentación; y c) las acciones de servicio.

Las tres funciones se integran o se entrelazan de manera diferenciada frente a cada uno de los tres tipos de aportes o productos del PIIE. Así, frente a su aporte en materia de políticas educacionales, una actividad fundamental es la investigación. Pero respecto a la transformación de las prácticas educativas, tienen un rol principal la investigación y la experimentación. Para cumplir el rol de apoyo a los actores y organizaciones sociales, son indispensables las tres funciones académicas indicadas.

INTRODUCCION

La presente es una obra colectiva de los investigadores y educadores del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, PIIE. Durante largos años, el PIIE se ocupó de dar cuenta de las transformaciones educacionales que surgían en el marco del régimen autoritario y neo-liberal que termina en Marzo de 1990. En numerosos estudios se analizaron las políticas educacionales adoptadas y los efectos sobre la estructura y el funcionamiento del sistema educativo. El balance general fue crítico. Un resumen de los diagnósticos del PIIE fue publicado en 1988, bajo el título "Ruptura y Construcción de Consensos en la Educación Chilena".

La actividad académica del PIIE no se ha limitado al cuestionamiento de la obra educacional del régimen militar. Inspirado en compartidos valores democráticos, humanistas y solidarios, en las conclusiones de la investigación social y educacional, en las experiencias de educación popular y en sus permanentes contactos con el mundo de la educación, los profesionales de este Centro han venido discutiendo y elaborando enfoques y propuestas alternativas.

La inminencia de la transición a la democracia y la más clara configuración de sus características político-institucionales y económico-sociales, ha desafiado a los investigadores a preparar y sugerir ya no sólo proposiciones y demandas genéricas, a cumplir en plazos medianos o largos y con una supuesta abundancia de medios, sino esbozos de políticas públicas apropiadas a las características del próximo período de cuatro años.

No ha sido fácil para los investigadores pasar a la proposición de políticas

públicas. Por una parte, por su oficio, están calificados y acostumbrados a describir e interpretar lo existente y no necesariamente a prever el futuro, ni menos a intervenir sobre él. Por otra parte, han vivido muchos años en la marginalidad propia de una institución no gubernamental que se manifestaba independiente y crítica respecto al régimen dictatorial y, en consecuencia, ajenos al aparato público y a la elaboración de políticas de Estado. Por último, debía continuar su plena dedicación a los proyectos normales de investigación o de acción educativa, comprometidos con usuarios, instituciones colaboradoras y con agencias financiadoras. El esfuerzo intelectual aquí presentado, es una contribución extraordinaria, motivada en el compromiso democrático y en la responsabilidad profesional de los miembros del PIIE, venciendo las dificultades de la escasez de tiempo y recursos.

Lo anterior puede explicar más de alguna imprecisión, omisión o error. Sin embargo, el presente esfuerzo debe entenderse como una proposición que invita a la discusión y que aporta a los equipos político-técnicos que preparen programas de gobierno, así como a los dirigentes de las organizaciones sociales y políticas que influirán en la transición a la democracia, sin ánimo de constituir “la última palabra” sobre cada uno de los temas abordados.

No están aquí planteados todos los problemas ni todas las soluciones. El PIIE ha preferido limitarse a aquellas áreas en las que cree tener mayor competencia. La gran mayoría de las políticas aquí recomendadas se basan en investigaciones acumuladas o en experiencias desarrolladas por los profesionales del PIIE. En casos como las políticas de educación superior, si bien investigadores de este Centro han hecho y podrán hacer contribuciones, se ha reconocido la alta solvencia de entidades como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, y de la Corporación de Promoción Universitaria o como las organizaciones gremiales de académicos universitarios; en consecuencia, el PIIE se ha abstenido de presentar sus propias propuestas. En otros casos como la educación especial no se tiene una especial calificación. Tampoco fue posible presentar propuestas sobre la estructura y funcionamiento del nivel central del Ministerio de Educación, ámbito sujeto, por un lado, a las reservas propias de un régimen autoritario y políticamente excluyente y, por otro, a cambios que se están produciendo en los mismos días de preparación de este trabajo y que configurarán el Ministerio que el gobierno actual legará como presente griego a su sucesor.

En lo grueso, las proposiciones que se hacen son compartidas por el colectivo de investigadores y educadores del PIIE, habiendo sido objeto de discusión en diversas instancias. La elaboración específica ha sido encargada, no obstan-

te, a individuos o equipos que se han responsabilizado de su presentación. Por lo general, se trata de aquellos que tienen mayor competencia o un particular interés en el respectivo tema. En un caso, se ha recurrido al aporte de un especialista que no pertenece a la institución pero que ha estado ligado a ella: Eduardo Castro, normalista, Profesor de Estado y ex-Decano de la Facultad de Educación de la Universidad Técnica del Estado, preparó la propuesta sobre formación y perfeccionamiento de docentes.

En otros casos, se contó con la colaboración de otras personas también vinculadas con el PIIE. Marcela Gajardo, investigadora de FLACSO, aportó valiosos comentarios al capítulo sobre educación rural básica, en tanto que las Dras. Julia González y Raquel Carrasco, expertas en salud pública, colaboraron en la producción del capítulo sobre capacitación de profesionales de la salud en educación popular.

A todas las personas mencionadas, los agradecimientos del PIIE por su apreciada colaboración.

El plan de la publicación:

Esta obra se divide en dos partes. La primera, es de carácter general y explica las motivaciones del esfuerzo académico emprendido, presenta su contexto y, particularmente, se refiere a los objetivos generales que, a juicio del PIIE, deberían inspirar las políticas educacionales de la reconstrucción democrática. Se explicita también la concepción de cambio educacional que sostiene la institución, bajo el supuesto que no sólo interesa definir “qué” cambios han de hacerse en la educación, sino a la vez, “cómo” y con “quiénes” se pueden lograr las transformaciones deseadas.

La segunda parte, contiene un conjunto de propuestas de políticas educacionales específicas y relativas a diversos niveles o áreas de la educación o a diferentes variables o problemas que la afectan.

Un primer aporte se refiere al importante tema de la descentralización educacional. Luego, se avanza en proposiciones respecto a cambios en aspectos institucionales, contenidos y prácticas en ámbitos como la atención a la infancia de 0 a 6 años de edad, la calidad de la enseñanza básica y las prácticas escolares en los sectores urbanos-populares. Una propuesta específica se refiere a la educación básica de las áreas rurales.

Se diseñan políticas específicas respecto a la introducción o valoración de

los derechos humanos en el currículum escolar y otras relativas a dos problemas de discriminación en la educación: el de género y el de las minorías étnicas.

Un detallado trabajo aporta variadas soluciones para el gravitante problema de la educación media y la capacitación de los jóvenes para el trabajo y la participación.

Los temas de la docencia son abordados en dos trabajos: uno que propone una política integral hacia la profesión docente y otro más específico respecto a la formación y el perfeccionamiento de educadores. Por otra parte, los movimientos sociales de renovación pedagógica y la innovación educativa son objetos de una proposición de políticas públicas en su apoyo.

Más allá del mundo de la educación regular, se hacen propuestas de políticas para la educación formal de adultos, para el apoyo a la educación no formal que estimule la participación comunitaria y para mejorar y reconocer el aporte de los educadores comunitarios no profesionales.

Finalmente, se aportan dos políticas concretas para responder a necesidades que el PIIE ha estado atendiendo: la capacitación de profesionales que trabajan en sectores populares, en los enfoques, metodologías y técnicas propias de la educación popular. Una se refiere específicamente a profesionales de la salud y otra a profesionales y técnicos que apoyan al campesinado.

En anexos y para mayor ilustración de los lectores, se ofrece un trabajo que avanza una política democrática respecto a las organizaciones no gubernamentales, académicas o de apoyo al mundo popular, entre las cuales se cuenta el propio PIIE. Un paquete de estadísticas relativas al desarrollo reciente de la educación chilena, completa los anexos.

I PARTE

**TRANSFORMACIONES
EDUCACIONALES
PARA LA DEMOCRACIA**

TRANSFORMACIONES EDUCACIONALES EN DEMOCRACIA

El país se encuentra enfrentado al tránsito desde el régimen autoritario a la democracia. Ese sólo hecho, amerita modificaciones de forma y de fondo en el sistema educativo.

Por otra parte, la remodelación autoritaria y neo-liberal de la educación chilena, ha agudizado los problemas y ha creado nuevos cuellos de botella en la educación chilena.

El sistema ha detenido su crecimiento y las desigualdades educacionales se han agravado, en perjuicio de los sectores populares. El imperio de una doble lógica, de control político gubernamental y de manejo economicista en la educación ha significado un desmantelamiento de la antigua organización educacional, en tanto que la nueva no logra legitimarse y diversos aspectos de ella son mayoritariamente rechazados. En diversos grados, los actores sociales y políticos demandan cambios en la educación, que un nuevo régimen deberá impulsar.

En este contexto, el PIIE ha aportado una visión crítica, fundada en la acumulación de investigación social y educacional, y en esta etapa, quiere contribuir con propuestas de cambio debidamente cimentados en dicha acumulación.

Este texto recoge el estado actual de elaboración de una propuesta. Se divide en dos partes: una, de carácter procesal, en la que se expresa una visión de

cómo deben implantarse las transformaciones y **qué tipo** de transformaciones requiere la educación chilena; y otra, de carácter substantivo, en que se sugieren objetivos y políticas de cambio educacional para el período de transición a la democracia.

1. ¿Cómo cambiar la Educación?

El problema que enfrentará la comunidad educativa al conquistar la democracia no es sólo de lograr consensos o disponer de un programa de política educativa. Hay también un problema de estrategias para cambiar la educación. "Cómo hacerlo" es tan importante como el "qué hacer" respecto a la educación que nos legará al régimen del general Pinochet. Al respecto, presentamos algunas proposiciones, problemas y puntos de discusión.

No partir de cero

Debería dejarse atrás la propensión de los tres últimos regímenes políticos chilenos a iniciar transformaciones de fondo que negaban u omitían el pasado inmediatamente anterior y pretendían "partir de cero". Si esto es difícil o discutible en lo político y especialmente en lo económico-social, es imposible en el terreno educativo-cultural. En verdad, el cambio educativo sólo puede resultar de un complejo de **continuidad y ruptura**.

La construcción de una nueva educación tendrá una rica y significativa inspiración: la tradición chilena de renovación pedagógica, reformas orgánicas y esfuerzos democratizadores que se remontan al siglo pasado, pero que se acenúan desde la tercera década de este siglo y que hicieron de nuestro sistema uno de los más avanzados de la región latinoamericana. Pero no se trata simplemente de reponer hoy día sus temas y sus respuestas, ni menos de persistir en las limitaciones, distorsiones y errores que eran parte de esa tradición.

La construcción de una nueva educación tendrá un **punto de partida: las reestructuraciones modernizantes** introducidas especialmente desde 1979-80. El PIIE las ha definido como parodias, porque sólo dieron una apariencia de modernización. Algunas de ellas deberán desecharse. Otras serán redefinidas o refuncionalizadas, al ser puestas en otro marco u orientadas en otro sentido. En algunos casos, se tratará de convertir en realidad lo que ha sido sólo discurso. A modo de ejemplo, señalamos tareas como:

- Hacer efectiva la **descentralización**, prometida pero escamoteada por el autoritarismo, teniendo en cuenta que la descentralización ya fue discutida, propuesta y en algún sentido iniciada antes de 1973, al interior de los esfuerzos chilenos de modernización democrática de la educación.
- Abrir paso a una real **participación social**, dejando atrás los ofrecimientos de “participación como acceso al mercado” y/o “participación como adhesión”.
- Reorientar la introducción y difusión de la llamada “**tecnología educativa**”. La democracia no tiene que temer a la moderna tecnología. Lo importante es entenderla como medio al servicio de una concepción social y humanista de la educación y no como panacea que intente reemplazar o subordinar la actividad creadora y colectiva de los actores sociales y de las personas.
- Mantener la **diversificación de la educación post-secundaria** (en Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica), depurándola de sus limitantes economicistas y de control político y promoviendo desde el Estado un mejoramiento de la calidad de los sectores con insuficiencias o deficiencias.
- Crear efectivas y generalizadas condiciones para mejorar la aplicación de una **flexibilidad curricular** que se ponga al servicio de los objetivos sociales y educativos de una educación democrática.

El cambio educativo: una tarea de largo aliento

A pesar del carácter acelerado de las transformaciones contemporáneas y particularmente del desarrollo del conocimiento y de la tecnología, **los cambios profundos en educación sólo se logran en plazos largos**. Esto, por varias razones:

- por la misma **naturaleza de los procesos de educación formal**, que acompañan el crecimiento y maduración de las nuevas generaciones, en períodos de quince a veinticinco años. Por ejemplo, un médico recién graduado, ha requerido una escolaridad de no menos de 19 años;
- por la necesidad de **acumulación de recursos y experiencias**, por parte de la sociedad y del Estado, antes de emprender cambios significativos y generalizados en la educación (la historia demuestra que las “reformas de

papel”, que se pueden implantar rápidamente, en los hechos no cambian nada);

- por la conveniencia de **insertar las transformaciones educacionales en un “proyecto nacional de desarrollo”**, que necesariamente se desenvuelve en un largo plazo. Así ocurrió con el proyecto que Chile emprendió desde los años 30 o 40, consistente en la combinación de industrialización hacia el mercado interno, incorporación social y democratización política con fuerte intervención estatal. Así ha ocurrido con el proyecto neo-liberal que necesitó 5 o 6 años antes de iniciarse hegemónicamente. Los cambios educativos no antecedieron, sino que acompañaron estos procesos de larga duración. Así ocurrirá en la perspectiva de un proyecto de modernización económica con democracia política y justicia social.
- por el **enraizamiento cultural de los procesos educativos y de las prácticas pedagógicas**, que tienden a asumirse en forma muy conservadora, así como ciertas expectativas y actitudes de los actores sociales implicados en la educación. Prácticas como el “dictado” en la clase, o aspiraciones generalizadas como el ingreso de la Universidad, no se cambian por decreto; requieren la acumulación de condiciones y esfuerzos de cambio cultural que son de largo aliento.

Si el cambio educativo de significación es lento, se requieren **políticas educacionales de larga duración**; tales políticas, para lograr continuidad, deben basarse en consensos muy amplios, que no se construyen ni se encarnan aceleradamente en la población. Dichas políticas educacionales de plazo histórico, deben ser políticas **de la Nación**, en las cuales se enmarquen las políticas específicas de los sucesivos gobiernos, supuesta la alternancia en el poder que es característica de la democracia moderna.

¿Dónde radican los cambios?

Los verdaderos cambios educacionales son los que ocurren en las prácticas de enseñanza y aprendizaje y en las interacciones formativas que deben producirse entre educadores y educandos. En términos del sistema formal, son los procesos que se dan en el aula y en la escuela, en su cotidianeidad. Allí radica la esencia de lo educativo. Todo lo demás son condiciones y recursos de apoyo, que deben subordinarse a la **“relación pedagógica”, que es el corazón o el núcleo de la realidad educativa.**

El fracaso relativo de la mayoría de las reformas deriva de no haber apun-

tado certeramente al objetivo. Se quedan en el cambio de las premisas materiales, organizativas y técnicas de la educación, pero no aciertan a **cambiar las prácticas pedagógicas, los aprendizajes del día a día.**

La acción del Estado, traducida en políticas y normas, en asignaciones de recursos o en el levantamiento de estructuras de apoyo, siendo indispensable, por sí sola no logra cambiar la ocurrencia diaria en el aula. Ni siquiera lo logran los más sofisticados modelos curriculares que, más temprano que tarde, son reabsorbidos por los modos tradicionales y rutinarios.

Es que los esfuerzos de reforma por lo general no toman en cuenta los **condicionamientos culturales** de la enseñanza, ni han considerado a **los actores del proceso educativo**, ni particularmente a la **subjetividad** de éstos. Especialmente, los modelos tecnocráticos de cambio han errado la puntería, al privilegiar sólo la tecnología y al no considerar el **factor humano**.

¿Una nueva reforma educativa?

No debe entenderse la reforma como el mecanismo milagroso que resuelve los problemas del sistema y logra transformaciones cualitativas duraderas y acumulables en los procesos formativos mismos. Sería contraproducente una reforma que, por provenir del Estado, no dejara espacio a la iniciativa y a la responsabilidad de la sociedad civil en el cambio educacional.

Estamos por una reforma educativa amplia y bien preparada que, explícitamente, se oriente a modificar las condiciones materiales, económicas, organizativas y curriculares que enmarcan los procesos formativos. Propiciamos una reforma que recoja y acumule experiencias anteriores y que no pretenda “partir de cero”. **Somos partidarios de una “reforma abierta”**, es decir, de una propuesta desde el Estado que antes de ser implantada, estimule y recoja la discusión más amplia de la comunidad educacional y que, después de adoptada, sea susceptible de rectificaciones y enriquecimientos derivados de la participación de los actores de la sociedad civil y/o aconsejados por las investigaciones evaluativas.

Los actores del cambio

Pero ¿cómo intervenir sobre las prácticas pedagógicas mismas y sobre el clima formativo de la escuela y la comunidad? Nuestra apuesta es a los movimientos autónomos y colectivos de cambio educacional provenientes de la sociedad civil, algunos de los cuales ya existen en germen.

Hay que valorizar y fomentar las **innovaciones educativas** originales, que muchos maestros ensayan en el aislamiento de su aula, o que son emprendidas por grupos de educadores o por establecimientos escolares no convencionales. Deben recogerse esos micro-cambios, comunicarlos y posibilitar su acumulación y difusión: aquí hay una tarea para el Estado, para las organizaciones profesionales y sindicales de los docentes y otras.

Hay que potenciar y extender los **movimientos de renovación pedagógica**, principalmente integrados por colectivos de maestros organizados en la base del sistema escolar, para reflexionar y experimentar sobre sus propias prácticas, con vistas a modificarlas en favor de valores y comportamientos democráticos y de aprendizajes eficientes y autónomos.

Debe estimularse una redefinición de la **formación de profesores**, para que contribuya efectivamente a la profesionalización de la docencia y al cambio educativo de largo plazo. Lo mismo, respecto al **perfeccionamiento docente** para que se convierta en instrumento eficaz del cambio educativo en general y de la renovación de los procesos pedagógicos en particular, en un horizonte temporal más inmediato.

Los logros del **movimiento de educación popular**, que durante estos años se ha desarrollado casi en silencio y al margen del mundo oficial, deben acumularse y potenciarse, para servir a la renovación de la educación formal de adultos y a la renovación de la educación escolar, sin perjuicio de que la educación popular siga apoyando la reconstitución del tejido organizacional y la solución de problemas de los sectores desfavorecidos.

El **movimiento estudiantil y las organizaciones gremiales de académicos**, con el aporte de otras entidades como los colegios profesionales, pueden constituir, como en el pasado reciente, la fuerza motriz de nuevas reformas en las casas de estudios superiores. Allí el desafío no radica sólo en acordar distintos mecanismos de gobierno, mayor financiamiento o nuevas estructuras orgánicas. Está pendiente la modificación de la "pedagogía universitaria" que, cautelando o consiguiendo excelencia, destierre el tradicionalismo didáctico y revise los enfoques estrechamente tecnológicos de la docencia superior.

Otros actores sociales, a través de sus organizaciones representativas, también pueden y deben contribuir a las transformaciones educacionales, desde su especificidad. Es el caso de los movimientos poblacionales y vecinales, los movimientos de mujeres y de las minorías étnicas, los grupos juveniles, etc. El movimiento sindical es también un gran contribuyente al cambio en general y a la remodelación de la enseñanza técnica, en particular.

Las **organizaciones del magisterio** y específicamente el Colegio de Profesores de Chile, representan otra fuerza potencial en favor del cambio educativo, a condición que no se limiten a la lucha por el mejoramiento de las condiciones de empleo, sino que liguen esta lucha con el mejoramiento y transformación cualitativa de la enseñanza, de la cual aquéllas son condición central. El gremialismo docente puede hacer un importante aporte en el apoyo a los movimientos de innovación y de renovación pedagógica y en iniciativas propias en materia de perfeccionamiento docente, como ya está ocurriendo.

Finalmente, los **padres de familia** pueden y deben constituirse también en factores de cambio educativo, para lo cual debería trabajarse intensamente en la superación de actitudes no democráticas que se desarrollan en sectores importantes de ellos. Es el caso del machismo y del autoritarismo. En la medida que las dinámicas generales de democratización sometan a crítica estos comportamientos y que los padres y apoderados se organicen más allá de los marcos tradicionales, podrán jugar un importante rol en el cambio educativo.

En suma, es posible emprender el largo camino de transformaciones significativas en el orden propiamente educacional si se comprometen los mencionados actores sociales. En definitiva, **la sociedad civil** —en su propio proceso de reconstrucción democrática— **puede y debe asumir su responsabilidad en el cambio educativo.**

Lo anterior no significa omitir el **rol del Estado**. Por el contrario, el Estado debe cumplir la decisiva tarea de **construir y garantizar las condiciones coadyuvantes del cambio**. Transformaciones educacionales pueden iniciarse desde la sociedad civil, como ha ocurrido germinalmente en pleno régimen autoritario. Pero no pueden sostenerse ni generalizarse sin el concurso del Estado. Esto es particularmente cierto en los primeros años de la transición democrática, cuando la sociedad civil y, en especial, los grupos excluidos y más oprimidos, no logren reconstituir sus propias representaciones ni participar a plenitud.

En consecuencia y a juicio del PIIE, las transformaciones educacionales que requiere la nación chilena, en la próxima etapa de cuatro años, deben organizarse en tres ejes complementarios:

- i) el enfrentamiento de los problemas educacionales más urgentes que hereda el régimen democrático y principalmente políticas tendientes a establecer una efectiva equidad en este campo;
- ii) el estímulo a las iniciativas de cambio provenientes de la sociedad civil; y
- iii) la preparación de una reforma educativa de iniciativa estatal, a iniciarse

cuando se cumplan **condiciones políticas** (un consenso nacional), **económicas** (suficiente acumulación de recursos) y **técnicas** (mayor acumulación de conocimiento, elaboración de un diseño inicial de cambios, preparación de recursos humanos para la reforma, etc.), lo que difícilmente se logrará en los primeros tres o cuatro años y que puede aconsejar su implantación al iniciarse el futuro gobierno post-transición.

2. Objetivos para la Transición

La ruptura de los consensos básicos que permitieron el importante desarrollo educativo chileno de las últimas décadas —ampliamente valorado en América Latina— plantea hoy el desafío de superar el camino de las insuficientes, distorsionadas o aparentes modernizaciones impuestas por la dictadura.

Ello deberá ocurrir en el marco de un proceso democratizador de la sociedad en el cual se le asigne un rol fundamental a una educación masiva y de buena calidad, que sea a la vez democrática, en su gestión, en sus objetivos y contenidos así como en las relaciones pedagógicas en las que se funde.

Evidentemente, la tarea de redemocratizar la educación será de gran dificultad, pues se inscribe en un conjunto de desafíos de carácter económico, social, político y cultural. Su cumplimiento deberá enfrentar por lo demás, severas restricciones económicas frente a crecientes demandas, socialmente justificadas.

Antes de implantar proyectos de cambio educacionales en profundidad y de largo plazo, que representen determinadas posiciones ideológicas e intereses de sectores o grupos sociales, será necesario construir consensos básicos que orienten los sistemas y procesos educativos. Sobre esta base, será posible y necesario abrir debates que permitan la confrontación de opiniones divergentes pero que asuman los consensos mayoritarios.

Los consensos que imperaban en la educación chilena hasta la década del 60, deben ser rescatados, rediscutidos y reelaborados para adaptarlos a las nuevas realidades y a los desafíos del futuro. Seguramente habrá que construir nuevos acuerdos respecto a problemas nuevos. Todo ello requiere **condiciones democráticas**: espacios públicos abiertos, libertad de expresión y de organización, información amplia sobre la realidad educativa, transparencia en los actos gubernativos, respeto a la crítica y a las disidencias y, sobre todo, mecanis-

mos y canales de participación. A la vez, requiere la capacidad de incluir a los más diversos sectores sociales y políticos, sin exclusiones de ningún signo.

Nada de ello se habría logrado de persistir el régimen militar. Sólo en un contexto de una sociedad en proceso de democratización, que abre el debate sobre sus grandes problemas, será posible también discutir los proyectos educativos.

Se necesita reconstruir consensos sobre el rol del Estado y del sector privado, sobre la ampliación e igualdad de oportunidades, sobre el pluralismo, sobre la libertad de enseñanza y sobre la modernización cualitativa de la educación.

Salvo en una minoría de dogmáticos del neo-liberalismo y de la seguridad nacional, existen ya amplias coincidencias sobre la necesidad de un distinto tratamiento a los educadores, sobre la descentralización, y respecto a la “alcaldización” del sistema escolar público. Hay unanimidad sobre el término de la intervención gubernamental y sobre la autonomía de las instituciones de educación superior. Hay mayoritario acuerdo sobre el destierro de los criterios de mercado como determinantes de la organización y el funcionamiento del sistema educativo, especialmente respecto de la educación masiva, la cual debería constituirse bajo una lógica de servicio social. También hay acuerdos en relación con los fines pedagógicos en la educación formal.

El proceso democrático que debe reiniciarse en nuestro país, deberá facilitar la elaboración o reelaboración de éstas y otras bases de consenso y traducirlos, participativa y responsablemente, en una suerte de **pacto educacional** que permita levantar líneas de política educacional de la nación. Esta política, a su turno, deberá coincidir con los lineamientos del proyecto de desarrollo que la sociedad chilena adopte para las próximas décadas.

Ideas-fuerza:

Profundizando más en torno a estos consensos, proponemos, a partir de nuestros estudios, investigaciones y participación en debates públicos, asumir las siguientes “ideas-fuerza” para un cambio educacional democrático.

1. La igualdad de oportunidades: hacia la Educación Permanente.

El derecho a la educación debe extenderse a todos, sin discriminaciones

socio-económicas, de género, localización geográfica o de origen étnico. La educación debe extenderse a todas las edades.

2. La educación como tarea de todos: hacia la Ciudad Educativa.

Si la educación es derecho de todos, es también tarea de todos. La sociedad entera debe contribuir a su desarrollo. La educación se tiene que impartir no sólo en los espacios institucionalizados (la escuela, la universidad). Debe tener lugar en los restantes espacios sociales: el barrio, la industria u oficina, las organizaciones sociales o políticas, los medios culturales y de comunicación, en cada uno de acuerdo a su especificidad.

3. Una formación para la Democracia: hacia una Educación adecuada a las necesidades personales y sociales.

Una democracia efectivamente participativa no sólo requiere altos niveles de escolarización. Exige una educación masiva de calidad, diversificada y con pertinencia para cada grupo y para cada necesidad. En definitiva, sólo de este modo, la educación contribuirá a la consolidación de la democracia como forma de vida.

4. Educadores calificados y socialmente reconocidos: hacia la redefinición del rol de los educadores.

Los educadores del sistema formal necesitan elevar su calificación y su desempeño, al mismo tiempo que hacerse colectiva e individualmente responsables de la calidad de su docencia. La sociedad les debe reconocimiento y un status apropiado, así como respeto a su autonomía profesional.

Cada una de estas ideas-fuerza requiere un esfuerzo de largo aliento para su materialización. Por lo mismo, un régimen democrático debe iniciarlo de inmediato. Su desarrollo puede traducirse en objetivos generales, específicos y medidas de política educacional.

Intentaremos esbozar, a continuación, algunas proposiciones básicas.

1. La igualdad de Oportunidades

Los objetivos generales en este ámbito son:

1.1. Asegurar el acceso y permanencia en la educación tanto en el sistema

formal como más allá de la escuela (a través de la multiplicación de las experiencias no formales).

1.2. Avanzar en una distribución equitativa no sólo de las oportunidades de acceso y de permanencia, sino también de los resultados de la educación.

Ello implica, entre otras cosas, las siguientes realizaciones:

- Una nueva **expansión** de la educación formal que recupere los déficits producidos, en algunas ramas, en los últimos quince años y acelere los ritmos de crecimiento de otras.
- Aumento y redistribución del **gasto público en educación**, en forma compatible con otras políticas sociales y en el marco de un programa de crecimiento económico con equidad.
- Hacer efectiva la **gratuidad** de la educación pre-escolar, básica y media financiada con recursos públicos, diferenciando las contribuciones de las familias o las personas en los restantes niveles del sistema, de modo de garantizar el acceso y permanencia en la enseñanza sin restricciones de orden económico.
- Restablecer los niveles necesarios de **asistencialidad estudiantil** (alimentación, becas, etc.).
- Priorizar e intencionar los **mejoramientos cualitativos de la enseñanza** hacia los sectores más discriminados.
- **Asignación preferencial de recursos** para las escuelas y liceos rurales, urbano-marginales o aisladas.
- Apoyo a la masificación de las **experiencias no formales de educación popular**, con resguardo de su autonomía, ofreciendo nuevas o mayores oportunidades educativas a jóvenes y adultos marginados del sistema escolar; en éste ámbito, se dará prioridad a la atención a los jóvenes desempleados.
- Favorecer el **acceso y permanencia en la educación superior**, eliminando las trabas económicas y reorientando el sistema de educación post-secundaria para abrir múltiples oportunidades, sin discriminaciones socio-económicas.

2. La Educación: tarea de todos

Los objetivos generales en este ámbito son:

2.1. Lograr una auténtica participación y responsabilidad social en la gestión educativa.

2.2. Avanzar en una descentralización del sistema formal que asegure: participación, responsabilidad social, eficiencia en la administración y diversificación para la pertinencia de los programas educativos.

Estos objetivos generales pueden desagregarse en los siguientes objetivos y/o medidas específicas:

- Establecer de inmediato amplios **mecanismos consultivos** para la generación consensual de políticas educacionales y para preparar a la población para futuros mecanismos de gestión social de la educación. Se propone restablecer el Consejo Nacional de Educación y fundar Consejos Regionales y Comunales.
- Establecer paulatinamente efectivos mecanismos de **participación de la comunidad**, a nivel de las unidades educativas y de la sociedad en general, en el sistema educacional. En especial, restablecer **la participación de las comunidades académicas** en el gobierno de Universidades e Institutos y en la coordinación del subsistema de educación superior.
- Redefinir el **rol del Estado**, otorgándole las siguientes funciones:
 - i) ejercer responsabilidad final por la educación, considerándola servicio público redistributivo y de inversión social para el desarrollo;
 - ii) establecer democráticamente la normativa educacional y los planes indicativos para el desarrollo del sistema;
 - iii) supervisar y fiscalizar de un modo no-burocrático el uso de los recursos públicos en la educación;
 - iv) asegurar el financiamiento de la educación masiva;
 - v) velar por la calidad y promover el mejoramiento cualitativo y/o la transformación de los procesos de enseñanza y aprendizaje.
- Respetar la **libertad de enseñanza**, en el marco de la posibilidad de su ejercicio equitativo para todos y del cumplimiento del derecho a la educación. Amplio respaldo a la iniciativa comunitaria y privada en la educación,

para promover su colaboración responsable en la expansión, mejoramiento y transformación de la educación.

- Hacer efectiva la **autonomía de la educación superior**, en el marco de su función de contribuir al desarrollo cultural, científico y tecnológico y dentro de una comprensión del conjunto de las necesidades y problemas sociales y educativos del país y de sus regiones, y de la democratización de la sociedad.
- Reconocer, valorizar y sistematizar las **experiencias no escolarizadas de educación** y particularmente las surgidas en el mundo popular en los últimos años; apoyarlas y fomentarlas, con respeto a su autonomía y diversidad.

3. Una formación para la democracia

Los objetivos generales en este ámbito son:

3.1. Avanzar hacia una formación que desarrolle efectivamente las premisas materiales y económicas de la democracia (pertinencia de la educación con el trabajo productivo).

3.2. Promover el acceso de la población de Chile a los más altos niveles del conocimiento científico y técnico (pertinencia de la educación con la creatividad y el aprendizaje autónomo).

3.3. Propiciar el desarrollo integral de las personas (pertinencia de la educación con los intereses, necesidades y problemas individuales y grupales de los educandos).

3.4. Formar para la ciudadanía y la participación social (pertinencia de la educación con el respeto y reconocimiento de los derechos humanos, con la no discriminación social, de género o de etnia, y con el ejercicio de la participación social y política).

Estos objetivos generales implican:

- Promover un mejoramiento cualitativo de la educación haciéndolo extensivo a todos los niveles y tipos de establecimientos, superando las desigualdades hoy existentes.
- Favorecer la diversificación de la educación, como medio para asegurar la

defensa de la identidad sociocultural de los distintos grupos y como forma de asegurar pertinencia real o calidad de la enseñanza.

- Privilegiar las formas de vinculación entre el trabajo productivo, las políticas de empleo y la educación formal e informal.
- Avanzar en la modificación de las prácticas pedagógicas al interior de las unidades educativas, en el sentido de favorecer la creatividad, el desarrollo del espíritu crítico y la capacidad para un aprendizaje autónomo.
- Modificar el currículo explícito y el currículum oculto, así como el rol docente, para facilitar una formación integral de los educandos con respeto a sus etapas de desarrollo, y a sus intereses y necesidades vitales.
- Lograr una plena y eficaz incorporación de la temática de los derechos humanos a la vida escolar así como el aprendizaje vivencial de la democracia; la solidaridad y la participación en el aula y en la escuela.
- Abrir plenamente las unidades educativas a la vida real y potenciar mutuas relaciones entre ellas y las comunidades circundantes.
- Preparar las condiciones para una reforma educativa abierta, promoviendo, entre otras acciones, la constitución de movimientos de renovación pedagógica.
- Favorecer la libertad de innovación mediante el estímulo a la crítica constructiva, a la creatividad y a la exploración de soluciones alternativas.
- Redefinir la organización de la educación post-secundaria impuesta desde 1981, eliminando las distorsiones provenientes de los enfoques economicistas o de mercado y de seguridad nacional y sustituyéndolos por criterios de auténtica excelencia académica y democratización.

4. Educadores calificados y socialmente reconocidos.

Los objetivos generales en este ámbito son:

4.1. Lograr una efectiva profesionalización de la docencia, como servicio social responsable y autónomo.

4.2. Garantizar el reconocimiento de la función social de los docentes, respetando sus derechos laborales básicos.

4.3. Valorizar y promover el mejoramiento de los otros agentes educativos: los padres y madres; los educadores comunitarios; los comunicadores sociales como educadores.

Estos objetivos suponen:

- Promulgar las disposiciones del proyecto de Estatuto Docente del Colegio de Profesores y aplicarlas gradualmente, como un medio de hacer justicia al magisterio y como forma de avanzar hacia la plena profesionalización de los educadores, requisito central para el mejoramiento de la calidad de la educación. Este Estatuto implica, entre otros aspectos, estabilidad laboral, escala de remuneraciones que reconozca los méritos del docente, salarios dignos y perfeccionamiento gratuito y asociado a la superación cualitativa de la enseñanza.
- Apoyar y promover, desde el Estado y desde las organizaciones magisteriales, los movimientos en favor de la renovación de las prácticas pedagógicas y de un perfeccionamiento docente orientado a la transformación de dichas prácticas, a través de modalidades grupales y autogestionadas.
- Restablecer el carácter universitario de la formación inicial de los docentes y promover su mejoramiento, en el marco de procesos de reforma de la educación superior y considerando las medidas de transición sugeridas en el proyecto de Estatuto de la Profesión Docente del Colegio de Profesores.
- Avanzar hacia formas cooperativas de organización del trabajo docente, al interior de las instituciones escolares, de modo de reemplazar la actual división social del trabajo docente, el burocratismo y el aislamiento de la labor educativa, por formas participativas de planeamiento, ejecución y evaluación de la misma.
- Facilitar el desarrollo de las organizaciones gremiales o sindicales del magisterio, respetando su plena autonomía. Reconocer la importancia de la participación de tales organizaciones en el debate educacional, en la defensa de los derechos de los asociados y en esfuerzos sociales de mejoramiento y transformación cualitativa de la enseñanza.
- Rescatar el aporte de los educadores comunitarios, no profesionales y voluntarios, respetar su especificidad y procurar un mejoramiento de las condi-

ciones en que entregan su contribución a la satisfacción de las necesidades educativas de los grupos populares.

3. Medidas Prioritarias

El conjunto de proposiciones esbozadas más arriba, refleja consensos mayoritarios existentes en la sociedad chilena, pero también requieren un debate que permita confrontar distintos proyectos de los cuales pueden derivarse diferentes objetivos específicos y diversos énfasis en los objetivos generales.

Por lo tanto, es importante que mientras la comunidad nacional discute tales proyectos, se adopten algunas **políticas frente a las urgencias** que derivan de la situación crítica de la educación, de las demandas y necesidades más sentidas de los grupos postergados o del requerimiento de asegurar la gobernabilidad del régimen democrático. Con este carácter, proponemos para el debate las siguientes **políticas prioritarias**:

1. **Ampliar el acceso a la educación y avanzar en la igualdad de oportunidades**, mediante:

a) una expansión de las ramas o niveles educacionales en déficit, por lo menos hasta recuperar las coberturas alcanzadas en 1973; en el caso de la educación básica, lograr en los cuatro años la plena cobertura de los niños del grupo de edades correspondientes; y ampliar la educación formal de adultos, incluyendo acciones de alfabetización donde sea necesario;

b) mantener los ritmos de crecimiento de los servicios que hoy están en expansión: en educación preescolar, llevar la cobertura hasta un 30% del grupo de edades de 0 a 5 años; en media, alcanzar a no menos del 85% de los jóvenes de 14 a 17 años; y en la enseñanza post-secundaria, atender la demanda mediante el crecimiento de la oferta de los Centros de Formación Técnica y los Institutos Profesionales;

c) recuperar los tipos de prestaciones y los niveles de cobertura que la asistencialidad estudiantil tuvo en 1973 y mejorar los programas nuevos.

2. **Avanzar en la democratización de la gestión educacional**, a través de:

a) poner de inmediato en marcha mecanismos de participación y planificación que impidan la arbitrariedad en la gestión educacional de los Alcaldes, le impongan transparencia y un carácter democrático; ello, mientras se discute la forma definitiva que asumirá la descentralización en general y la descentralización educativa en particular y se aprueben los correspondientes marcos constitucionales y legales;

b) poner fin al régimen de rectores no elegidos por la comunidad universitaria y restablecer la plena autonomía de las Universidades e Institutos Profesionales, garantizando una participación adecuada de los distintos estamentos en el gobierno de las casas de estudios superiores; ello, sin perjuicio de establecer y fortalecer las necesarias coordinaciones propias de un sistema abierto de educación superior.

c) establecer mecanismos consultivos de la comunidad educacional, como el Consejo Nacional y Consejos Regionales y Locales de Educación y un Consejo Coordinador de la Educación Superior, y convocar a un debate nacional para definir las políticas de mediano y largo plazo;

d) promover una efectiva participación de los educadores, padres de familia, estudiantes y comunidades locales en la gestión educativa, a través del reconocimiento estatal de sus organizaciones, del respeto a su autonomía y mediante acciones de educación para la participación.

e) optimizar la participación de la educación privada gratuita en la oferta educativa, a través de un mejoramiento de los subsidios estatales, de manera que éstos favorezcan, la equidad y contribuyan a elevar la calidad de la educación; a la vez, perfeccionar los sistemas de control, a fin de impedir abusos o distorsiones en el cobro y en el uso de las subvenciones.

3. Estimular el mejoramiento de la calidad de la educación en todos los niveles del sistema, mediante:

a) un programa básico de mejoramiento de la calidad de la educación básica y media, que se aplique prioritariamente en los sectores desfavorecidos del sistema, tendiente a incentivar la capacidad crítica, la creatividad y el aprendizaje autónomo; entre otras líneas de este programa se contemplará:

- el estímulo a las investigaciones y estudios que permitan reconocer la diversidad de situaciones socio-culturales y favorecer, sobre esa base, la flexibilización efectiva de los programas y la adecuación de las prácticas pedagógicas, para hacerlas realmente pertinentes a la realidad de cada grupo;

- asignar recursos preferenciales y especiales a escuelas y liceos de las áreas rurales y urbano-populares, con el propósito de:
 - i) extender sus jornadas de atención, complementando el programa regular con actividades complementarias y/o extraescolares;
 - ii) disminuir el tamaño de los cursos;
 - iii) implantar incentivos extraordinarios a su personal;
 - iv) asegurar a sus profesores perfeccionamiento gratuito, permanente y al servicio directo del mejoramiento de sus prácticas docentes;
 - v) mejorar sustantivamente las prestaciones asistenciales a los estudiantes;
 - vi) proveerlas prioritariamente de los mejores recursos de apoyo, material didáctico, etc.

b) políticas de elevación de la capacidad académica de las Universidades y otros centros de estudios y especialmente, de mejoramiento de sus infraestructuras, perfeccionamiento avanzado de su personal y de renovación de la pedagogía universitaria; además del aporte fiscal directo, el Estado financiará programas específicos de desarrollo institucional, debidamente acreditados y sujetos a las correspondientes evaluaciones.

c) el fomento de la investigación científica y tecnológica, a través de mayores subsidios y otras medidas, y su conexión con los grandes problemas económicos, sociales y culturales del desarrollo nacional.

4. Aprobar legalmente el proyecto de Estatuto de la Profesión Docente propuesto por el Colegio de Profesores, y cuya implantación gradual en el período significa entre otros logros:

- a) remuneraciones dignas;
- b) estabilidad en el empleo;
- c) garantía de perfeccionamiento gratuito;
- d) reconocimiento y estímulo al mérito académico y a la innovación educativa; y

e) derecho a la participación y reconocimiento de la autonomía y la responsabilidad profesional de los docentes.

Por otra parte, se establecerá un mecanismo de reabsorción de los profesores exonerados por el actual régimen, en un proceso gradual que se asocie a las medidas de ampliación de la cobertura educativa y de mejoramiento de la calidad de la enseñanza en los sectores populares, que implican una expansión del empleo de docentes.

II PARTE

PROPUESTAS DE POLITICAS EDUCACIONALES ESPECIFICAS

I. LA DESCENTRALIZACION EDUCACIONAL

Ricardo Hevia
Iván Núñez

1. Antecedentes

1.1. La municipalización educacional constituye una pesada herencia para el futuro gobierno de transición democrática por haber sido, en el terreno educativo, una de las políticas más radicales del gobierno de Pinochet y una de las más combatidas por los sectores democráticos y por los propios docentes. Desde el punto de vista de la administración del sistema nacional de educación, la municipalización educacional significó:

- Un descompromiso efectivo del Estado en su obligación de regular las condiciones de la oferta del servicio educativo, en la cual el mercado operó sin contrapeso.
- Un camino para la privatización del sistema: creció la educación particular subvencionada y se privatizaron las condiciones de empleo de los profesores del sector público.
- Un mayor control político de la educación al pasar a depender de instancias directamente vinculadas al Ministerio del Interior: la contratación y despido de profesores se reguló por criterios políticos y económicos antes que por criterios técnico-pedagógicos.
- Una mayor diferenciación en la calidad de los servicios prestados: la distribución de las subvenciones con criterios homogeneizantes significó que los

- municipios con más recursos ofrecieran una educación de mejor calidad comparada con la que ofrecían municipios con menores recursos.
- Una mayor burocracia: el doble control (Ministerio del Interior y Ministerio de Educación) y una inadecuada preparación técnica de los funcionarios redundó en un manejo más ineficiente de la educación.
 - El acrecentamiento del autoritarismo: la escasa participación de los docentes y de la comunidad en la administración del sistema lo hizo más verticalista y represivo (cfr. las exoneraciones masivas).

La municipalización educacional es, pues, una política que no puede quedar intacta porque con ello se arriesgaría, además de frustración en vastos sectores de la población, la posibilidad de mejorar la eficiencia y eficacia del sistema educacional chileno.

1.2. Pero cualquier modificación que se plantee a la política de municipalización ha de implicar, necesariamente, una modificación de las estructuras y funciones del Ministerio de Educación, particularmente en sus reparticiones desconcentradas: Secretarías Regionales Ministeriales y Direcciones Provinciales de Educación.

1.3. Una propuesta de cambio en materia de municipalización educacional supone, también, tener resuelto programáticamente el problema de la descentralización de todos los aparatos del Estado. En particular, el problema del poder local y de la democratización del municipio. Debido a la trascendencia y complejidad de esta materia, se supone que ello tomará un tiempo prudente en resolverse.

1.4. Por otra parte, la democratización de la sociedad a nivel comunal, junto con ser una meta, es un lento proceso de maduración política. El programa de la Concertación sostiene que la descentralización de los aparatos del Estado central es un medio eficaz para profundizar la democratización de la sociedad. Pero, para que sea efectiva una política de descentralización se requiere de condiciones adecuadas y de etapas a cumplir. Una de estas condiciones es la tecnificación de las instancias de decisión a nivel local. En función de generar las condiciones adecuadas para que las comunidades locales vayan aumentando su poder en la toma de decisiones respecto a sus problemas, el Estado Central y sus aparatos desconcentrados juegan un rol determinante. El Estado debe convertirse en un Educador de la sociedad para que ésta vaya asumiendo la responsabilidad de decidir sobre sus problemas.

1.5. En este cuadro, el proceso de descentralización educacional en Chile se ve enfrentado, hoy día, a dos disyuntivas:

- Por un lado, aumentar la participación de los actores del sistema y de la comunidad en la toma de decisiones respecto a los problemas que enfrentan a nivel local, es decir, municipal.
- Por otro lado, aumentar la competencia y eficacia de las instancias técnicas del Ministerio de Educación para apoyar el proceso de transferir a la comunidad local el poder de decisión sobre sus problemas educacionales.

Esta disyuntiva refleja las dos tendencias que se advierten en la discusión sobre qué hacer con la municipalización educacional. Unos defienden la mantención de los establecimientos en manos locales para profundizar, desde allí, la democratización educacional en la comuna. Otros defienden el traspaso al Ministerio de los establecimientos municipalizados para emprender, desde allí, un real proceso de descentralización de carácter democrático.

La propuesta que aquí se hace asume esta disyuntiva sin considerarla contradictoria, por estimar que la descentralización es un proceso que requiere de etapas y condiciones técnicas para su implementación.

2. El problema

2.1. Se ha identificado el proceso de descentralización con el de la municipalización educacional. Para implementar una propuesta de descentralización alternativa a la municipalización es necesario contar con el apoyo masivo del profesorado. Pero el daño que la municipalización ha causado a los profesores permite suponer que ellos tendrán una predisposición cautelosa y, en algunos casos, negativa frente a cualquier propuesta en esta materia. Esto dificulta establecer una distinción entre un problema corporativo como el del magisterio —que puede tener una solución específica y paralela por la vía de un Estatuto de la Profesión Docente— y un problema de interés general, como es el de la mejor fórmula de gestión educacional que conviene al país.

2.2. No se cuenta con información suficiente sobre la estructura, funcionamiento y resultados de la actual gestión administrativa, ni con evaluaciones confiables y globales sobre este proceso. Cuando se tenga pleno acceso a la información se podrá realizar una evaluación más profunda y efectuar una discusión informada sobre los efectos de esta política.

2.3. El modo en que se impuso la municipalización marcó a quienes se vieron más afectados por ella: se hizo rápida y masivamente (en poco más de un año se municipalizó cerca del 80% de la educación pública, sin planes pilotos

previos) y se impuso autoritariamente (no se consultó al magisterio; no se tuvo en cuenta la opinión de expertos; se hizo contra la opinión de funcionarios del propio gobierno). Cualquiera propuesta de cambio en esta materia ha de cuidarse de utilizar los mismos procedimientos empleados en la implementación de la actual municipalización.

2.4. Por lo anterior, se hace necesario levantar una **propuesta transitoria de descentralización** para el próximo gobierno que:

- modifique aspectos sustantivos de la actual política de municipalización educacional, sin que ello signifique una vuelta atrás, en el sentido de un manejo centralizado de todo el aparato educativo;
- empiece a resolver los problemas que la municipalización ha generado en el sector docente, de modo que los incorpore activamente a ellos y a la comunidad en la resolución de los problemas educacionales;
- no sea la respuesta definitiva, sino el inicio de un camino de democratización de la gestión educacional que deberá ser acompañado de un continuo proceso de evaluación llevado a cabo por autoridades de gobierno y los propios actores;
- rescate los principios de la equidad, eficiencia, diversificación y participación.

Esto es lo que se propone a través de la siguiente **propuesta de transición para la descentralización educacional**.

3. Propuesta

3.1. Se propone modificar sustantivamente la actual municipalización educacional, no mediante la vía de traspasar los establecimientos municipalizados al Ministerio (ni siquiera a sus instancias desconcentradas), sino por la vía de **reestructurar las funciones y los recursos de los Departamentos de Educación Municipal (DEM) y las Secretarías Regionales y Direcciones Provinciales de Educación** dependientes del Ministerio de Educación.

Se trata de reforzar la descentralización educacional mediante:

- El fortalecimiento de la responsabilidad del Ministerio de Educación en cuanto al apoyo técnico necesario para el proceso de descentralización. Esto se logra optimizando las funciones técnicas de las Secretarías Regionales

Ministeriales, las Direcciones Provinciales y descentralizando los organismos técnicos del Ministerio como el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) y la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB).

- Reestructurando los DEM y las Corporaciones (mientras existan). Esto se logra sin una legislación especial y sólo utilizando las atribuciones reglamentarias del Presidente para especificar las funciones administrativas que estos organismos tendrán en el nuevo período y mediante un plan experimental a llevarse a cabo en las 16 municipalidades que tendrán alcaldes nominados por el Presidente de la República.

Lo primero es importante por cuanto la municipalización es hoy un problema nacional que no se resolvería si la acción se concentrara en los 16 municipios más grandes del país. Lo segundo es importante porque es necesario ir experimentando y evaluando, en este período, nuevas formas de democracia que puedan ser transferidas gradualmente al resto del país.

3.2. A esto debe sumarse una estrategia que establezca las vinculaciones entre el programa piloto de las 16 comunas mayores con el resto de las comunas, de modo que estas últimas, si lo estimaran conveniente, puedan demandar su incorporación al plan. Cuando todas las municipalidades se reorganicen, tengan alcaldes elegidos y órganos abiertos a la participación de la comunidad, se extenderán a ellas las medidas iniciadas en virtud del programa experimental, sin perjuicio que, entretanto, se discutan las fórmulas definitivas de la descentralización del sistema escolar público que se propondrán al Parlamento. Esta proposición no se hará antes de haber realizado la referida evaluación y de haber encontrado, al interior del sector educación, una fórmula consensual.

3.3. Las medidas de esta propuesta deben tender a crear condiciones para mejorar la **eficiencia técnica**, la **participación**, la **diversificación** y **coordinación** de los sistemas locales de administración educacional. Las medidas que se sugieren a continuación se pueden adoptar y ejecutar en plazos relativamente breves, sin necesidad de esperar resoluciones de carácter constitucional o legal y sin que se requiera de grandes recursos adicionales. Se trata de medidas referidas a la reestructuración de los aparatos del Ministerio de Educación, la modificación de las funciones de los DEM y las relacionadas con el sector docente.

a) **Readecuación de las estructuras del Ministerio de Educación más cercanas a la comunidad local:**

1) Crear **Consejos de Participación**, con carácter consultivo, en el nivel de cada Secretaría Regional Ministerial y de cada Dirección Provincial de Educación, con participación de representantes del profesorado, de los padres de familia y de otras entidades vinculadas a la educación.

2) Crear **Comisiones Técnicas** en esos mismos niveles, con representación del Colegio de Profesores de Chile A.G., de expertos educacionales de la respectiva jurisdicción, con representantes de los organismos técnicos del Ministerio de Educación, como el CPEIP y la JUNAEB. Además, en las Comisiones Técnicas de las Direcciones Provinciales deberán tener representación los representantes de los DEM y de los establecimientos particulares subvencionados.

3) **Reasignar las atribuciones y el presupuesto de las Direcciones Provinciales de Educación.** Las principales atribuciones deben ser de:

- supervisión y evaluación continua;
- generación y adaptación del currículum a necesidades locales;
- elaboración de materiales de apoyo;
- elaboración y ejecución de programas de perfeccionamiento para profesores en servicio;
- fomentar y coordinar los programas de experimentación y renovación pedagógica;
- supervisar el cumplimiento de las normas de contratación del personal docente, tanto en la educación municipal como en la particular subvencionada.

Además del apoyo de la Comisión Técnica, ellas deben contar con un financiamiento autónomo que les permita implementar sus programas de asistencia técnica.

4) Devolver a los **Consejos de Profesores** de cada establecimiento facultades consultivas y evaluativas en materia de administración educacional y normativas y evaluativas en el campo de la planificación técnico-pedagógica.

5) Invitar al **Colegio de Profesores de Chile A.G.** a que colabore estrechamente con las Direcciones Provinciales para que éstas puedan cumplir a cabalidad sus funciones de fiscalización y de evaluación.

b) Políticas frente a la educación municipalizada.

1) Deben readecuarse las funciones de los DEM y de las Corporaciones,

mientras éstas últimas existan. Por una parte debe aclararse su relación con las Direcciones Provinciales de Educación, por ejemplo, frente a los criterios a utilizar en la contratación y pago de profesores: que ellas sean hechas por concurso de antecedentes; que se atengan a las políticas sobre rentas magisteriales que se acuerden; etc. Por otra parte, se han de limitar sus funciones y readequar el presupuesto a ellas. Pueden asignárseles las siguientes funciones:

- programas de alimentación y salud escolar;
- construcciones, equipamiento y mantenimiento físico de los establecimientos escolares;
- vinculación con los programas de extensión educativo, culturales y de desarrollo de las comunas;
- nombramiento y pago de docentes de acuerdo a los criterios fijados por el Ministerio de Educación a través de las Direcciones Provinciales de Educación;
- implementar y coordinar las “redes escolares” de la comuna; etc.

Es importante que la asignación de recursos para los DEM esté claramente diferenciada de acuerdo a ítems destinados al pago de profesores y al resto de las actividades educacionales de la comuna. La fiscalización de los recursos estará a cargo de instancias designadas por el Ministerio de Educación.

2) Dado que en 16 municipalidades el Presidente de la República designará a los Alcaldes, se puede iniciar un plan experimental de administración local democrática. Estas comunas representan el 40% de la población y deben tener bajo su dependencia alrededor de un 40% del profesorado “municipalizado”, o sea, cerca de un 25% del total del profesorado en servicio.

En estas municipalidades se puede avanzar en forma más rápida y eficaz en la implementación de las medidas del punto anterior y en otras, tales como:

- Designación de Jefes de Corporaciones o DEM que sean profesores con estudios en Administración Educacional, que compartan una propuesta de descentralización basadas en los principios de equidad y justicia y que trabajen en la comuna.
- Creación de **Comisiones Técnicas Asesoras** de los Alcaldes, Jefes de Corporaciones o Directores de los DEM. Su función será la de proponer políticas y planes de acción educativos a nivel comunal. Pueden estar formadas por: un representante de los Directores de los establecimientos municipalizados; el Presidente del Comunal del Colegio de Profesores o su representante; un Supervisor representante de la Dirección Provincial de Educación correspondiente; dos profesores elegidos en representación de los docentes

- de la comuna (de los establecimientos municipalizados y particulares subvencionados); un representante de los Centros de Padres de las comunas; un experto educacional perteneciente a algún organismo técnico, ojalá de la comuna (Universidad, Organización No Gubernamental –ONG–, Instituto Formador de Docentes, etc.).
- En una segunda fase (1991-1992), en estas comunas se pueden crear **Consejos Consultivos Comunales**, con una amplia participación de instituciones de la comunidad. Estos no reemplazan a los Consejos Técnicos. Se pueden ensayar diversas composiciones y márgenes de atribuciones, según sea la experiencia de las comunas.
 - Desarrollo de proyectos de experimentación e innovaciones curriculares de carácter local.
 - Formas de coordinación con las instituciones encargadas de la asistencia técnica.
 - Programas de perfeccionamiento de profesores en servicio.
 - Modalidades de financiamiento compensatorio (vía proyectos, por ejemplo).
 - Ensayo de medidas contempladas en el Estatuto de la Profesión Docente que se estará elaborando paralelamente por una comisión ad hoc.
 - Formas de colaboración estrecha entre las orientaciones técnicas y la supervisión del Ministerio y la administración municipal democrática de las escuelas y liceos.
 - Creación de “redes educativas comunales” que vinculen a los establecimientos de la comuna y coordine las actividades educativas con otras organizaciones e instituciones comunales.

3.4. Medidas complementarias para mejorar la situación del magisterio.

Mientras no entre en vigencia un Estatuto de la Profesión Docente (Cfr. Capítulo X “La Profesión Docente”, PIIE), deberá existir un compromiso expreso del Gobierno en relación a:

- Impedir todo despido injustificado de maestros. Presionar en tal sentido a los alcaldes y a los sostenedores de establecimientos subvencionados.
- Hacer extensivo al personal de educación todas las medidas que modifiquen la legislación laboral y aplicarle la política salarial que el Gobierno acuerde para el personal del sector público.
- Normar respecto a la obligatoriedad de traspasar de inmediato a las remuneraciones del personal, tanto de establecimientos municipales como subvencionados, todo reajuste a la actual subvención.
- Estudiar e intentar la aplicación de un escalafón único y de una misma escala de remuneraciones en las 16 comunas con Alcaldes democráticos.
- Facilitar, desde el Estado, los procesos de sindicalización y negociación co-

lectiva emprendidos por los profesores de colegios particulares subvencionados, como uno de los caminos para lograr que la subvención estatal se asigne a remunerar adecuadamente a los educadores.

II. ATENCION A LA INFANCIA

Carmen Luz Latorre (1)

1. Antecedentes

Al analizar la situación de los países latinoamericanos en la actualidad, podemos observar que prácticamente todos están pasando por profundos problemas económicos y sociales. El drenaje en sus economías implicado por el pago de la altísima deuda externa junto a la transferencia neta de riqueza hacia los países desarrollados, provocado por los desfavorables términos de intercambio, pone en mucha dificultad cualquier intento gubernamental por resolver los gravísimos problemas sociales que los afectan.

No hay que desconocer, sin embargo, que América Latina es el continente de peor distribución de la riqueza por lo que mucho podría hacerse en ese sentido. Pero transformaciones sustanciales requieren de gobiernos profundamente convencidos de la necesidad de cambiar la situación y con mucho apoyo social, que parece no ser el caso en ninguno de estos países.

(1) *La elaboración del presente trabajo es fruto de la involucración del autor en la temática de la infancia en el seno del área de Educación y Sociedad del PIIIE y su participación en el Colectivo de Educación Inicial, entre otros. Este Colectivo agrupa desde 1986 a varias organizaciones no-gubernamentales con experiencia en atención a la infancia en sectores populares.*

En el caso chileno, existen diversos estudios que demuestran que los quince años del gobierno militar han implicado un fuerte aumento de la cantidad de población en condiciones de pobreza, en gran medida explicado por el fuerte crecimiento de las tasas de desempleo que ha vivido el país en este período(2). A pesar que algo se ha hecho en términos de mejoramiento en la focalización de los programas sociales, la población objetivo sigue aumentando.

Mucho se discute en el país sobre la veracidad de las diversas estimaciones existentes sobre la magnitud de la pobreza, las que varían entre un 11% y un 40% de la población. Lo que no cabe la menor duda es que si se mira a la infancia, la proporción de **niños pobres** es mucho mayor:

- Según las estimaciones de CEPAL(3) se podría decir que del total de niños de 0 a 5 años, un 32,57% correspondía a población marginada y un 48,16% a clase baja. Se podría pensar que los primeros debieran estar recibiendo atención integral y los segundos, atención educativa.
- En un estudio reciente de CEDEP(4) realizado en 12 poblaciones marginales de Santiago, con más de 1.000 niños y 850 familias, se detectó que un 48% de esas familias tiene a sus hijos preescolares con déficit, ya sea en lo nutricional, o en lo psíquico o en ambos aspectos a la vez.
- La Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) estimaba en 1987 que habían 188.040 niños de 2 a 5 años y 284.912 de 0 a 5 años en extrema pobreza, de los cuales, si se supone focalización perfecta de los programas actualmente existentes, quedaban sin atender 167.638 niños de 0 a 5 años (75.064, entre 2 y 5 años). Dado que se sabe que la JUNJI basa sus estimaciones en el Mapa de la Extrema Pobreza que se ha detectado que la subestima, la población urgente de atender es bastante mayor.

La necesidad de ampliar la atención a la infancia se ve más clara si junto con considerar esas estimaciones de pobreza se agrega el problema de que cualquier posibilidad de desarrollo futuro pasa por altas tasas de inversión no sólo en capital físico, sino que en capital humano. Es así entonces que cualquier gobierno democrático tendrá que tener a la infancia como punto central de sus políticas sociales.

(2) Ver, por ejemplo, Pollack, M. y Uthoff, A. "El mercado de trabajo y la pobreza en Chile. 1964-1984", PREALC, borrador para discusión, 1986.

(3) Estimaciones preliminares de Arturo León de CEPAL.

(4) Proyecto colaborativo sobre Estrategias de Alimentación, Crianza y Desarrollo Infantil. Santiago, Chile; CEDEP, 1989. 2v.

Se ha argumentado que no todos los niños sin atender significan demanda insatisfecha. Es decir, puede ser que aún existiendo vacantes en jardines infantiles, la madre no lo lleve. Esto puede deberse a varios factores:

- considera que puede cuidarlo bien ella misma y en muchos casos eso puede ser así;
- lo que es más preocupante, se encuentra en el grupo de familias afectada por el desgano y la apatía(5) o por el desamparo aprendido(6), lo que genera un ambiente muy poco adecuado para un desarrollo armónico del niño;
- existen vacantes en algunos jardines de ciertas localidades pero al mismo tiempo existe una fuerte demanda potencial en otras localidades debido a una mala distribución geográfica de la oferta. Se ha observado competencia entre distintas formas de atención: escuelas particulares subvencionadas, municipales, jardines JUNJI, Centros Abiertos, experiencias comunitarias, en algunas localidades del país.

La atención a la infancia es políticamente sensible, puesto que tiene efectos no sólo en los niños directamente favorecidos sino que también en sus familias, especialmente en sus madres. El hecho que un niño esté recibiendo atención amplía el tiempo libre de la mujer facilitándole su integración al trabajo, a actividades sociales, políticas, etc. Además, no hay que desconocer el aporte que significa para la familia afectada por la pobreza, desde el punto de vista de la disponibilidad de ingresos el que a su hijo se le esté asegurando gran parte de sus requerimientos nutricionales. Por mucho que se sabe que el ideal es que la familia obtenga ingresos suficientes como para mantener a sus hijos, sabemos que pasará un tiempo largo aún para recrear suficientes puestos de trabajo con remuneraciones aceptables. Por ello, existirán familias que requerirán apoyos de ese tipo por algunos años más.

Finalmente, la educación preescolar puede contribuir a mejorar el desempeño escolar futuro de los niños con una reorganización de sus actividades en que se haga ese objetivo más explícito(7). Esto implicaría grandes ahorros en términos de repitencia y deserción de niños de la escuela.

(5) R.K. Merton *Anomia e Interacción Social, Contextos de Conducta Desviada*, en M.B. Clinard, compilador, "Anomia y Conducta Desviada", Paidós, Buenos Aires, Colección Psico Social y Sociología, vol 27, 1967.

(6) M.E.P. Seligman "Indefensión", Editorial Debate, Colección Universitaria, 1975.

(7) Si bien es cierto existen estudios que demuestran que para niños de sectores populares la educación preescolar no está haciendo diferencia en su rendimiento en primer grado, se postula que sí podría ayudar con el desarrollo en preescolar de actividades explícitas para lograrlo (Filp, 1983).

2. Situación de la atención inicial

a) Población Atendida:

En 1989 se estimaba que existía un total de 1.738.578 niños entre 0 y 5 años 11 meses(8). De éstos, recibe atención un total de 370.912, el que variaba entre una atención fundamentalmente asistencial hasta una real atención integral. Esto implica una tasa de escolarización bruta de un 21,33%.

La oferta actual de servicios está canalizada principalmente a través de:

- Municipalidades, las cuales ofrecen atención fundamentalmente educativa en media jornada en los cursos preescolares adscritos a las escuelas básicas y, en escuelas de párvulos. Los primeros atienden niños de 5 años a 5 años 11 meses. Los segundos, niños entre 4 y 5 años 11 meses. La atención alcanzaba en 1989 a aproximadamente 137.283 niños. La atención es entregada por educadoras de párvulos o profesoras de básica con mención en preescolar. El promedio de alumnos por educador es en general de 45 niños.
- Particular Subvencionada, jardines y cursos preescolares que atienden a niños de 5 años a 5 años 11 meses. La Ley de Subvenciones permitió a contar de 1980 la entrega de subvención para el grupo de transición mayor solamente (5 años a 5 años 11 meses). Atiende en 1989 aproximadamente 73.366 niños con educadoras de párvulos y auxiliares;
- Particular No-Subvencionada, que atiende a 26.647 niños de todas las edades, aunque en general a partir de los dos años con educadoras y auxiliares.
- Junta Nacional de Jardines Infantiles, la que en sus jardines tradicionales da una atención integral a alrededor de 59.000 niños de 0 a 5 años, en sistemas de jornada completa y media jornada (91.4% y 8.6% respectivamente de los niños de 2 a 5 años). La atención la entregan educadoras de párvulos apoyadas por auxiliares de párvulos. La JUNJI tiene también un sistema de atención no-convencional que son los Centros de Atención y Desarrollo del Lenguaje (CADEL), los cuales atienden a aproximadamente 10.500 niños de 2 a 5 años en media jornada. Los niños reciben nutrición y algunas actividades dirigidas a desarrollo del lenguaje.
- Centros Abiertos de la Fundación de Ayuda a la Comunidad (FUNACO) los cuales se concentran en una atención de tipo asistencial, principalmente

(8) Chile, "Proyecciones de Población por Sexo y Edad. Total del País 1950-2025", INE, Abril, 1987.

alimentación y formación de hábitos. Atienden alrededor de 47.000 niños de 2 a 5 años.

- Jardines Modelos de la Fundación de Jardines Infantiles y Navidad (FUJIN), los que atendían a 4.356 niños de 2 a 5 años, con una atención integral (educación, salud y nutrición). Tanto la FUNACO como la FUJIN son de derecho privado, pero debido a que son dirigidos por el voluntariado, reciben gran parte de sus recursos del Fondo del Presidente de la República.
- Finalmente, durante el gobierno militar han surgido múltiples experiencias comunitarias, en su gran mayoría apoyadas por organismos no-gubernamentales. Utilizan programas innovadores tanto en cuanto a sus contenidos como a sus metodologías; modelos innovadores en lo pedagógico, en el trabajo con la comunidad, etc. En general, logran efectos sustanciales con el adulto tanto en cuanto a persona como en cuanto a miembro de una familia. Se ha estimado que estas alternativas atienden a alrededor de 5.000 niños.

A pesar que el gobierno militar ha privilegiado el desarrollo de la atención al preescolar por encima de otros niveles educativos, subiendo la tasa de escolarización de 6,1% en 1973 a 21,3% en 1989 como se veía anteriormente, se han producido cambios cualitativos importantes que en muchos casos representan una pérdida fuerte en la calidad de la oferta, lo que se verá posteriormente.

Existe además una dispar distribución de la atención por grupo etáreo. La oferta educativa está principalmente concentrada en la edad de 5 años (municipalidades y particulares subvencionadas). Como se veía anteriormente, la JUNJI atiende de 0 a 4 años 11 meses, la FUNACO y los jardines modelo, de 2 a 5 años. La atención al grupo 0 a 2 años es excepcional, siendo la JUNJI la que tiene alguna oferta (4.628 niños en 1989) y jardines particulares pagados. La falta de aplicación de la Ley de la Junta Nacional de Jardines Infantiles en cuanto a la creación obligatoria de salas cunas en empresas e instituciones de más de 20 trabajadoras ha reducido fuertemente la oferta a este nivel.

b) Calidad de la Atención:

Se verifica una gran variedad en cuanto al tipo de atención brindada. Tanto la JUNJI, en sus jardines infantiles tradicionales como la Fundación de Jardines Infantiles y Navidad, en sus jardines modelo entregan, según su descripción, una atención integral. La FUNACO, en sus centros abiertos, se concentra en el apoyo nutricional y la formación de hábitos. El Ministerio de Educación/

municipalidades brinda atención educativa, dando alimentación sólo a algunos niños por curso.

Es necesario señalar que durante el gobierno militar se han producido cambios cualitativos importantes de tener en consideración para el futuro.

- El traspaso de establecimientos a las municipalidades y la necesidad de éstas de financiar la educación fundamentalmente a través de la subvención las ha hecho entrar en una competencia de alumnado con las escuelas particulares del sector. Esto hizo que por un lado, decidieran ir transformando escuelas de párvulos en cursos pre-básicos adscritos a las escuelas básicas (lo que les implicaba cierto ahorro administrativo, y, facilitaba el que los niños que egresaban de ellas siguieran en primer año de la misma escuela municipal). Por otro lado, el personal de los cursos pre-básicos reciben presión de parte de sus directores para que a su vez garanticen que sus niños, a través de diversas estrategias, continúen en la misma escuela.

El problema directo para los párvulos es que han perdido el derecho de alimentación, la que se le entregaba a todos en las escuelas de párvulos. Además y por lo general, no cuentan con patio propio en las escuelas.

- La atención brindada por las escuelas particulares subvencionadas, a pesar de la supervisión realizada por el Ministerio de Educación, tiene grandes problemas de calidad, habiéndose creado muchas escuelas, como en los niveles básicos y medio, con fines de lucro.
- El voluntariado, compuesto por esposas de autoridades y de personal de las fuerzas armadas, ha asumido el control de la atención inicial, no teniendo la calificación técnica para ello. Supervisan la atención de los jardines de la JUNJI y de los Jardines de la Fundación de Jardines y Navidad, dirigen los Centros Abiertos, etc. El Ministerio de Educación, aunque está a cargo de elaborar los planes y programas oficiales no tiene tuición alguna sobre los jardines de la JUNJI, ni sobre la atención que brinden los jardines modelo, ni los centros abiertos. La JUNJI, que tradicionalmente fue el organismo rector de la atención inicial, ha perdido ese carácter.
- Existe un gran distanciamiento entre las diversas alternativas ofrecidas a los párvulos, tanto entre aquellas ofrecidas por organismos públicos y privados como al interior de ellas mismas. Como excepción pueden mencionarse reuniones de trabajo por áreas o sectores que realiza en algunas comunas el Ministerio de Educación con las educadoras de párvulos, incluyendo a veces también a las de escuelas particulares subvencionadas.
- La formación de las educadoras de párvulos se ha ido estrechando a habilidades técnicas para la preparación del niño fundamentalmente para su

posterior ingreso a la escuela. Debido a que la gran mayoría de las educadoras trabaja en sectores populares, su formación debería ser muy fuerte en antropología para la comprensión y valoración de la cultura popular, y, de educación de adultos para asumir un papel orientador y formador.

3. Propuestas⁽⁹⁾

Las propuestas que se entregan a continuación se basan en los siguientes principios básicos:

- una concepción distinta del niño "...como un ser en proceso que merece ser valorado; que tiene sentido en sí mismo, no sólo como preparador de hombres... (se pretende) "formar un niño que sea capaz de pensar para poder actuar sobre el mundo, transformarlo, usarlo; comunicarse y hablar; capaz de ser feliz, de sentir, gozar, jugar, querer, valorar, apreciar, resolver problemas, descubrir y sacar conclusiones... La educación inicial debería tender a dar las bases para poder actualizar las potencialidades que el niño tiene para interactuar dinámicamente con su entorno..."⁽¹⁰⁾.
- la aceptación de la responsabilidad ineludible del Estado en cuanto a garantizar las condiciones para un desarrollo adecuado de los niños, lo que obviamente no significa necesariamente una gestión estatal de todos los servicios.

Lo anterior implica la necesidad de cambios tanto en lo cuantitativo (a cuántos, ¿de qué características?); como en lo cualitativo (¿qué tipo de atención?).

a) Propuestas Generales:

a.1) Reestablecer la existencia de un organismo rector que norme el funcionamiento de escuelas y jardines sin distinción ni parcelas.

(9) *Estas recomendaciones se basan en aquellas elaboradas en el Colectivo de Educación Inicial que agrupa a CEDEP, CIDE, Fundación Missio, Fundación San Pablo, GRADA, PIIE, Programa Villa Mercedes y SEPADE.*

(10) *Colectivo de Educación Inicial "Sugerencias para la Formulación de una Política para la Atención y Educación Inicial en un Gobierno Democrático", Documento de Trabajo, enero 1989.*

a.2) Reestablecer la vigencia de las normas de la Ley de la Junta de Jardines Infantiles, especialmente en lo que se refiere a la existencia de Salas Cunas en empresas e instituciones de más de 20 trabajadoras y en la recuperación de los espacios comunitarios asignados a jardines infantiles en las poblaciones. La existencia de estos espacios facilita la implementación de programas más flexibles con niños de 2 a 4 años para los cuales la socialización es un elemento fundamental.

a.3) Asegurarse una focalización perfecta de los servicios existentes.

a.4) Impulsar cambios en la formación de las educadoras y auxiliares de párvulos; es urgente que se establezcan o reestablezcan cursos de educación de adultos, entrenamiento práctico en sectores populares, cursos de desarrollo comunitario, antropología, etc. Se requieren de educadoras que, junto a su rol pedagógico, puedan desempeñarse como agentes del desarrollo de las comunidades y no sólo como técnicos dedicados a labores administrativas como ocurre en muchos casos actualmente.

Esto mismo afecta a educadoras y auxiliares actualmente en servicio que requerirán programas de capacitación para un trabajo más horizontal y de complementación entre jardín-escuela, padres y comunidad.

a.5) Se deben poner en práctica programas masivos de capacitación de madres y jóvenes con vocación para la atención de preescolares en sectores populares. Esto permitirá implementar alternativas de bajo costo(11), aprovechar el aporte de estos sectores y recuperar la autoestima de madres y juventud con vocación de trabajo con la infancia.

a.6) Dada la variedad de alternativas que se promoverán, es fundamental establecer espacios de intercambio entre educadores, auxiliares, monitores y personal de salud que atiende a niños de 0 a 6 años en cada localidad a fin de retroalimentar su labor y enriquecer el trabajo con los niños y la comunidad. A través de esta integración se podrá promover una participación más activa de padres y apoderados en las actividades que se desarrollan en las escuelas-jardines. La puesta en práctica de las recomendaciones anteriores supone una efectiva coordinación intersectorial a nivel local, de servicios públicos y privados en especial de educación, salud y nutrición.

b) Propuestas Específicas para Niños de 0 a 2 años:

b.1) Reestablecimiento de las normas de la Ley de la Junta Nacional de

(11) Esto no quiere decir que no serán pagados.

Jardines en lo que se refiere a las salas cunas de empresas e instituciones, según lo explicado anteriormente.

b.2) Asegurar que la JUNJI ofrezca atención integral a los niños más necesitados, estableciendo sistemas de turnos después del horario regular a fin de facilitar el acceso a sus jardines a hijos de madres trabajadoras.

b.3) Se deberán utilizar los medios de comunicación de masas, especialmente la televisión para la entrega de programas de formación de padres, personal de educación y de salud, en necesidades del desarrollo del niño. Se divulgarán programas de estimulación temprana de los niños, para aquellos padres que puedan atender a sus hijos pequeños en el hogar; se prepararán programas para difundir las alternativas existentes y para estimular a familias con mayores problemas en la crianza de los hijos a recurrir a estas alternativas. Existe una vasta experiencia de organismos no-gubernamentales en programas de estimulación temprana, en formación de adultos, que debe ser aprovechada.

b.4) El personal de salud deberá reforzar la formación masiva en estimulación temprana en los controles del niño sano. Eso requiere de reorganización en los sistemas de salud actuales, ampliando el tiempo disponible para la atención de cada paciente, organizar programas de información general a grupos de madres mientras esperan atención, etc. Bien pudiera ser a través de pequeños programas en video y que el personal se dedique a resolver las dudas solamente.

b.5) El Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC) debiera mantenerse. Se ha estimado que tiene un 95% de cobertura y que está bien focalizado. Sin embargo, debiera revisarse la localización geográfica de los centros de distribución. Actualmente hay casos en que se debe caminar cerca de dos horas para poder llegar al lugar porque tienden a concentrarse en algunas áreas.

c) Propuestas para Niños de 2 a 5 años:

c.1) Deberán adecuarse las instalaciones de las escuelas básicas a fin de asegurar que los cursos preescolares cuenten con baños y patio propio. Deberá revisarse también la asignación de alimentación por curso, basado en las necesidades urgentes más que en un cupo pre-fijado de raciones como ocurre actualmente.

c.2) El sistema CADEL de JUNJI deberá ser evaluado seriamente a fin de

asegurar que los niños estén realmente logrando los objetivos propuestos. Por lo pronto, se requerirán programas de capacitación más permanente de su personal, construcción de módulos ad-hoc, adscritos a escuelas, en aquellos casos en que estén haciendo uso de sedes sociales inadecuadas. El perfeccionamiento de sistemas como éste permitirá ampliación de cobertura con costos menores, más accesible a las escasas arcas fiscales. La creación de módulos preescolares adscritos a escuelas rurales, debiera ser una alternativa cuando la cantidad de población necesitada así lo justifique. Además, deberá aprovecharse la experiencia de formación de padres de familia llevada a cabo por los organismos no-gubernamentales, para llegar con programas específicos tanto a sectores populares urbanos como a áreas rurales más alejadas.

c.3) En cuanto a los Centros Abiertos de FUNACO sería imprescindible su regulación a fin de que se realice una labor efectivamente integral con los niños y no meramente asistencial. Esto obligaría a una capacitación profunda de su personal y a una reorganización interna a fin de que las educadoras puedan asumir la dirección técnica de los centros. Sería importante que fueran gradualmente asimilándose a sistemas JUNJI, siendo asumidos paulatinamente por este organismo técnico.

c.4) Extender la subvención para cubrir el grupo de 2 a 4 años, estableciendo una supervisión más estrecha a fin de garantizar una suficiente calidad de la atención. Para ello será necesario establecer sistemas de control de entrada y salida de los niños a fin de entregar los resultados a padres y profesores.

Deberá permitirse el acceso a subvención a distintas alternativas tanto institucionalizadas como comunitarias, luego de una revisión de sus programas de parte del organismo rector técnico. Luego, deberán ser supervisados por personal técnico capacitado. Incluso más, para el grupo de 2 a 3 años, será fundamentalmente este último tipo de educación la que deberá ser promovida.

III. CALIDAD DE LA EDUCACION BASICA EN ESCUELAS DE SECTORES POPULARES

Liliana Vaccaro

Una educación de calidad otorga a los alumnos las competencias necesarias para desempeñarse adecuadamente en la vida. Ello implica que la escuela debe ocuparse de dos aspectos esenciales. Por un lado, proponer una educación relevante con el objeto que los alumnos efectivamente puedan adquirir las competencias que necesitan. En segundo lugar, asegurar que los alumnos alcancen un adecuado nivel de logro en aquellas destrezas culturales básicas que les permitan actuar en la vida y desenvolverse en todos los ámbitos de su existencia.

Cabe preguntarse entonces, ¿cómo enfrentar el dilema de la calidad de la educación para aquellos niños que provienen de sectores más excluidos de la sociedad chilena? ¿qué tipo de estrategias deben considerarse para acortar la distancia entre la educación que les otorga el sistema y aquélla que lleva al logro de las competencias necesarias para enfrentar su existencia?

Para responder a esta pregunta, se analizan a continuación algunos problemas que, a nuestro juicio, son críticos en este campo, particularmente, en la perspectiva de un tránsito a la democracia. Posteriormente, se propone un conjunto de criterios para la asignación de recursos y definición de estrategias que contribuyan a que los niños puedan permanecer en el sistema logrando aprendizajes para alcanzar las competencias humanas, profesionales y sociales necesarias hoy y en el futuro que les tocará vivir.

A. Factores que impiden una permanencia efectiva de los niños en el sistema escolar

Del conjunto de factores que condicionan el proceso educativo de los niños, merecen la atención los siguientes:

1. Factores relacionados con la condición de vida de los niños y sus familias:

Las condiciones de entrada de los niños de sectores populares al ingresar a la enseñanza general básica inciden en su trayectoria a lo largo de los ocho años de escolaridad. Estos factores están relacionados con las dimensiones social, económica y cultural de las familias y trascienden el ámbito del sistema educacional. La influencia del aparato escolar para cambiar estas desigualdades de los niños, es mínima. En consecuencia, no es posible esperar que tales problemáticas sean resueltas por el sistema educacional. Desde él, sólo pueden tomarse medidas paliativas o parciales en relación a las desigualdades. Acciones más efectivas y eficientes deben estudiarse e implementarse en otras esferas de la sociedad, particularmente, aquellas relativas a la sobrevivencia familiar en la pobreza. Algunos de los problemas más agudos de los sectores populares, analizados por Luis Zúñiga(1), son los siguientes:

- Definitivamente, la desnutrición no es un problema resuelto; hasta 1985, en comunas populares, ella alcanzaba porcentajes entre 33% y 41%.
- Existen 700 mil menores (entre 14 y 16 años) incorporados al mercado del trabajo. La mayoría de ellos en el mercado informal (en trabajo agrícola, en minas de carbón, supermercados, recolección de papel y cartones, fletes en ferias, etc.).
- El consumo de marihuana y neoprén es mayor en las comunas populares que en las más acomodadas. En La Florida el uso de marihuana era de 63.3%, de 35.7% en La Granja y 40% en Pudahuel; en cambio, en La Reina era de 15% y en Las Condes 14.3%.
- Aunque es difícil cuantificar la magnitud del problema de la prostitución infantil, cifras oficiales señalan que, en 1986, en Santiago, más de 1.400

(1) La mayor parte de la información ha sido extraída de: Zúñiga, Luis. "La Educación como componente de la política social: pobreza y relevancia de la experiencia educativa". Documento de Discusión, CIDE, Julio, 1988.
Zúñiga, Luis. "Bases para la formulación de proyectos destinados a los grupos sociales en situación de pobreza". Mimeo, UNICEF, 1988.

menores de 18 años fueron arrestados por delitos calificados como ofensa a la moral. Vale decir uno de cada 12 niños fueron arrestados bajo la sospecha de práctica de la prostitución. La capacidad del Estado para atenderlos llega sólo a 200 casos, incluyendo aquellos que tienen cargos de robo, drogas y/o prostitución.

Por otra parte, un estudio sobre los pobladores del Gran Santiago (SUR, 1987) indica que el hacinamiento en las viviendas y el problema de los allegados alcanzan niveles críticos. Señala que el número de personas por hogar es de 6.5 siendo el promedio nacional sólo un 4.2. En un 41% de estos casos, tres o cuatro personas duermen en la misma habitación y, en un 24%, dos o más personas comparten la misma cama. Considerando solamente esta situación uno puede percatarse de las enfermedades que se generan, además de otro tipo de problemas como son el incesto y las violaciones.

A largo plazo los problemas mencionados repercuten en el nivel de escolaridad alcanzado por los estudiantes de enseñanza general básica y en su inserción futura en el mercado laboral. En relación a **la deserción escolar**, Zúñiga, señala que en 1982 el 2.7% de los niños abandonaban el sistema escolar. Tres años más tarde este nivel aumentó a 7.8%, ya que la crisis económica afectó particularmente a los sectores más pobres.

También puede apreciarse el alcance que tiene la deserción cuando se estudian las tasas por tipo de establecimientos educacionales. En 1987, las mayores tasas correspondieron a los establecimientos municipalizados y particulares subvencionados (3.79% y 4.03% respectivamente). En estos establecimientos existe un segmento importante de alumnos que provienen de familias pobres. En cambio en los establecimientos pagados fue sólo del 1.71%.

Otro problema es **la repitencia**. El acceso a información sobre este aspecto no es fácil. No obstante, si en el Area Metropolitana se compara las tasas de repitencia de comunas populares con otras más acomodadas se tiene, por ejemplo, que en 1985, la repitencia de Conchalí era de 5.05%, en Renca de 5.42%. En ese mismo año tales tasas eran de 3.33% en Providencia y 3.37% en Las Condes.

Finalmente, se mencionarán los niveles de logro alcanzado por los alumnos de comunas populares en la prueba nacional que mide la calidad de la Educación. En el caso del PER, prueba realizada en 1984, el nivel de logro de los niños de sectores populares en el manejo numérico fue de 49.9%; en el manejo de lenguaje verbal de 55.7% en el manejo de los principios de las ciencias 52.7%; en conocimiento en historia y manejo de temas sobre la localización

territorial, 60%. Si se los compara con el 20% de establecimientos que atienden a niños de mayores ingresos, en los mismos dominios obtienen 79.9%, 83.5%, 82.2% y 83.2% respectivamente. Respecto del SIMCE, prueba rendida en 1988, la información entregada es insuficiente para realizar un examen más minucioso de la calidad de la educación en los distintos establecimientos urbano-populares y rurales. No obstante, en términos generales, la información muestra que existen diferencias importantes entre los establecimientos municipalizados y particulares subvencionados con respecto a los pagados. Por ejemplo, en el Area Metropolitana (que reúne a 85.710 alumnos), en castellano los primeros obtuvieron un logro de 51.5%, los segundos 58.74% y los últimos 79.86%. En matemáticas sucede algo parecido. El logro de los establecimientos municipalizados fue de 49.23%; 55.01% en los particulares subvencionados y de 74.65% en los particulares pagados (El Mercurio, 26 de Julio de 1989). Frente a esta realidad, el Presidente del Colegio de Profesores ha manifestado que los resultados del SIMCE “revelan una crisis cualitativa de la educación nacional y un fracaso de la política del Gobierno en dicho ámbito” (El Mercurio, 1º de Agosto de 1989).

2. Factores relacionados con el sistema educacional y la escuela básica:

Compartimos con Zúñiga (1988) que la educación de los pobres enfrenta un problema básico: la presencia de desigualdades en el acceso al conocimiento representa uno de los factores de desigualdad social y es un factor decisivo de acceso diferenciado a los recursos y a los mecanismos de participación en la toma de decisiones en la sociedad.

Al analizar las características de la educación que el sistema ofrece a los más pobres, se detectan muchas áreas críticas. Entre ellas, las siguientes:

a) **Falta de garantías para el éxito escolar.** A pesar del énfasis puesto por el gobierno para mostrar que el sistema educacional es administrado con eficiencia, diferentes estudios permiten afirmar lo contrario y que la política de privatización no ha contribuido a mejorar la “oferta educacional”. Más bien se ha generado una fuerte competitividad para atraer a una clientela que garantice el mayor financiamiento posible mediante el sistema de subvenciones. Se determina el número de alumnos que, en cada curso, asegure una empresa educacional rentable. Algunas investigaciones muestran que en establecimientos de nivel socioeconómico medio y alto el número de alumnos por curso asignado a un docente no influye en forma significativa en los aprendizajes logrados; sin embargo, en el caso de los sectores populares, este aspecto es funda-

mental. Idealmente el profesor debería trabajar con grupos chicos para un mejor aprendizaje y para que el maestro realice un trabajo directo con aquellos niños que necesitan mayor apoyo.

A pesar de que algunos establecimientos de sectores populares ofrecen servicios adicionales (computación, talleres, refuerzo escolar, atención a grupos diferenciales, etc.), ellos están en el límite inferior de la calidad de la educación que imparten.

El control técnico que ejercía el Ministerio de Educación, a través del Sistema Nacional de Supervisión, ha perdido fuerza y los establecimientos no cuentan con un órgano que efectivamente los apoye en una tarea de mejoramiento del proceso educacional. En el caso de los establecimientos de sectores populares aquellas normas que han sido dictadas para flexibilizar e innovar en el aprendizaje, por ejemplo el Decreto 4.002, han servido para minimizar el currículo y no para enriquecerlo. Esto se debe a que la implementación de tales medidas depende de las corporaciones municipales y de los sostenedores de establecimientos particulares gratuitos quienes deciden el nivel de inversión que desean hacer.

Tampoco existen programas compensatorios que permitan a los niños superar deficiencias en el aprendizaje escolar y problemas de personalidad, que en algunos casos, llegan a situaciones límites (agresividad, timidez, inseguridad, miedos). Existen los llamados centros de diagnóstico que cuentan con escasos recursos y atienden “zonas amplias” que abarcan a más de una comuna. En definitiva, nadie se hace cargo ni se responsabiliza de las deficiencias y problemas de la educación de los sectores populares.

Por último, es preciso consignar que no existen organizaciones que representen los intereses de la comunidad y que puedan enjuiciar los bajos niveles de logro alcanzados por los niños y las mínimas condiciones de funcionamiento de algunas escuelas, en especial, particulares subvencionadas. Los Centros de Padres, cuando funcionan, se limitan a ciertas funciones asignadas por la escuela que son preferentemente de orden económico o social.

b) Falta de garantías en el aprendizaje de conocimientos y códigos culturales de la escuela. Los niños de sectores más pobres ingresan al sistema escolar en peores condiciones que los de familias acomodadas. Básicamente se debe a que no han tenido una experiencia previa de aprendizaje escolar puesto que la educación pre-escolar no es obligatoria. De este modo, se produce un choque entre los códigos culturales de la escuela y la vida cotidiana de los niños en su familia. Este problema es grave para la enseñanza de la lecto-escritura, particularmente, en el primer año.

Ciertas normas impuestas por la escuela son desconocidas por los niños y poco valoradas por las familias. En tales casos, se refuerzan mecanismos en los que predominan las relaciones autoritarias, utilitarias y, en oportunidades, descalificadoras de las familias de sectores populares. En este tipo de establecimientos existe escasa participación de la familia en la vida escolar, excepto para aspectos muy puntuales y de poca significación educacional.

c) Se otorga un **tratamiento homogéneo a estudiantes con realidades, experiencias y capacidades muy diversas**. No se reconocen las diferencias individuales ni se respetan los distintos ritmos de aprendizaje. En el discurso oficial se habla de una "enseñanza personalizada". Sin embargo, los niños deben cumplir los programas de estudio sin que la escuela haya hecho el esfuerzo de generar propuestas pedagógicas que les faciliten el aprendizaje, en especial, a niños que presentan dificultades o que muestran capacidades e intereses diversos (habilidades manuales, artísticas, técnicas, entre otras).

En esta misma perspectiva, se aprecia una carencia de criterios de asignación de recursos que discriminen positivamente en favor de los establecimientos que atienden a los niños más necesitados (recursos humanos, materiales y económicos). En este sentido, uno de los problemas a resolver es la preparación de los maestros para trabajar en las zonas rurales y en las escuelas urbano-populares (a través de la formación o del perfeccionamiento). En diferentes situaciones y momentos los maestros han planteado su dificultad para trabajar en la práctica con metodologías más acordes a las carencias que tienen los niños y para completar sus vacíos en términos de conocimiento de la cultura popular.

Por otra parte, los medios de apoyo al aprendizaje escolar (textos de estudio, medios educativos, actividades extracurriculares) son escasos, y suelen ser creados considerando las características, intereses y necesidades de niños de otros sectores sociales. Estos medios terminan por ser herramientas poco útiles para los maestros e inaccesibles a los niños.

d) También merece la atención la **deficiente organización de la vida escolar y de los tiempos de aprendizaje**. Básicamente, los niños tienen como único medio de aprendizaje el tiempo que ocupan en clases. Algunos estudios han constatado que el tiempo dedicado realmente por los niños a aprender es poco. En la sala de clases los maestros ocupan buena parte de su tiempo en realizar tareas secundarias y de poca importancia. Algunas de ellas provienen de su propia práctica (normas de disciplina, organización de tareas para la casa, control de asistencia y deberes, etc.). Otras, son ajenas a la escuela y los docentes no pueden negarse a realizarlas (campañas de todo tipo,

actividades deportivas, culturales y políticas; programas de salud, de la familia, censo).

Las horas que el niño permanece en la escuela no resuelven la situación de aquéllos que tienen dificultades para aprender o que no cuentan con las mínimas condiciones para organizar su trabajo escolar en la casa. En estos casos, los niños no ocupan el tiempo para estudiar, particularmente, cuando la madre trabaja. Permanecen en la calle con los amigos o con “patotas” que les enseñan a robar y a consumir drogas. Pocos establecimientos organizan actividades extracurriculares o acciones en que los niños puedan encontrar en la escuela alternativas para mejorar su aprendizaje en otros dominios, además de los cognitivos.

B. Proposiciones para la asignación de recursos y estrategias de acción

En el proceso de transición a la democracia se plantea el desafío de mejorar la calidad de la educación básica asignando recursos a ciertos dominios prioritarios, como también, buscando alternativas de acción que disminuyan la distancia en las desigualdades educacionales. El mejoramiento de la calidad de la educación en los sectores más pobres es una tarea prioritaria del próximo gobierno. Las siguientes proposiciones apuntan a este propósito.

1. La comuna como espacio educativo: esfuerzo de integración y participación

El proceso de regionalización intencionada por el actual gobierno puede dar pie a que ella sea, efectivamente, una expresión de una voluntad política para generar reales condiciones de participación ciudadana. Al mismo tiempo, que se fundamente en criterios de eficiencia y de relevancia cultural y refuerce e incentive iniciativas surgidas en las diferentes regiones para dar una educación de mejor calidad considerando las particulares características de los estudiantes. De este modo, una tarea prioritaria en el futuro próximo es el fomento del desarrollo local teniendo como espacio de acción a la comuna.

A nivel comunal es posible tomar un conjunto de decisiones considerando recursos existentes y otros que deben invertirse para incidir en la calidad de la

educación básica. Mirar la comuna como un punto estratégico para enfrentar las desigualdades educativas permite lograr, al menos, dos objetivos.

1.1. En relación a la asignación de recursos pueden visualizarse los siguientes criterios:

a) **Establecer una discriminación positiva en favor de aquellas comunas menos dotadas**, en especial, en las que están más alejadas de los centros de poder y de decisión. Esto implica, por ejemplo, asignar personal mejor calificado y entregar recursos educativos en forma gratuita (textos, materiales didácticos, medios audiovisuales).

b) **Racionalizar los escasos recursos existentes en favor de los niños de escuelas más pobres**. Debería llegarse al uso de “recursos polivalentes”, especialmente en términos de infraestructura, locales (centros deportivos, centros comunitarios, parques de entretenimiento, etc.). Es posible pensar en la creación de centros comunales que sean integradores de una educación comunitaria.

c) **Generar una red de recursos que en la actualidad no son aprovechados**. Por ejemplo, medios como la televisión para desarrollar programas culturales que contribuyan a un mejor conocimiento y comprensión de las diversas realidades del país. Asimismo, la radio como vehículo de educación y comunicación, particularmente, en regiones más aisladas. El uso del video podría hacerse con más frecuencia como también, el de otros medios audiovisuales.

Del mismo modo, es preciso reconocer otros sectores que dan vida a la comuna (fábricas y empresas; lugares históricos, organizaciones populares, municipalidad, etc.). En esta misma línea, es posible comprometer la participación de profesionales, obreros, participantes en organizaciones civiles, entre otros, en acciones educativas en las escuelas para enriquecer el currículo educacional.

d) **Complementar recursos con otras áreas de la actividad comunal**: atención médica y psicológica a niños en las escuelas, entrega de alimentación, de aparatos médicos para niños con deficiencias físicas, etc.

1.2. Desde el punto de vista de la calidad del proceso educativo

Es necesario definir estrategias que refuercen la noción de territorialidad y fortalezcan la participación. En los sectores populares, la comuna es una uni-

dad integradora que genera identidad. A continuación se presentan algunas estrategias que pueden implementarse en el corto plazo por cuanto con prioritarias o bien porque pueden ponerse en práctica por tratarse de una racionalización o readecuación del funcionamiento existente. Otras, requieren la elaboración de planes de más largo aliento o una inversión importante de recursos:

a) **Generar proyectos integrados entre educación formal y no formal que permitan la articulación y coordinación de iniciativas locales.** La educación por proyectos permite romper la dicotomía entre trabajo intelectual y manual.

También puede ser significativa para enriquecer el currículo en la medida que se diversifican respuestas a variadas necesidades e intereses de los niños (teatro, artesanía, deporte, religiosidad popular); y, para redimensionar la inserción de la escuela como verdadera “escuela comunitaria”.

Además, es preciso estudiar la masificación de estrategias probadas en la educación comunitaria o educación popular que han sido exitosas para enfrentar necesidades educativas de los sectores populares (atención a niños pre-escolares y escolares, grupos de mujeres, formación para la producción en la economía informal, entre otras).

b) **Fortalecer los organismos representativos de la comunidad** para resguardar la calidad de la educación en las escuelas cuyos niveles de excelencia están en el límite aceptable (padres de familia, maestros, organizaciones de mujeres, centros culturales, grupos juveniles, etc.).

c) **Consolidar las organizaciones de maestros** a fin de fortalecer su identidad como profesionales de la educación en el medio en que desarrollan su actividad laboral. El trabajo mancomunado del magisterio con otros profesionales y agentes educativos es un camino de reconstrucción de identidad y un medio para reforzar su auto-estima tan deteriorada con la privatización y municipalización. Este tipo de inserción también ayuda a que los maestros conozcan y valoren la cultura popular y que sean capaces de crear estrategias pedagógicas para incorporarla en el currículo educacional.

d) **Reforzar los canales de comunicación** y generar nuevos medios que faciliten información sobre las políticas educativas comunales, el acceso a garantías laborales y profesionales, intercambio de experiencias, entre otros tantos aspectos.

Las cuatro estrategias mencionadas pueden implementarse en el corto plazo por cuanto a nivel comunal es posible definir procesos decisionales que pro-

picien un enfoque más global y racional de realidad y que lleven a ofrecer un mejor servicio educativo a los sectores populares.

2. La escuela: respuestas diversificadas para distintas necesidades

Para abordar este aspecto es preciso considerar, en primer lugar, la situación del personal docente. Sin mejoramientos importantes de orden económico y laboral del magisterio, muy pocos cambios sustanciales podrían obtenerse en la realidad actual de la educación. Esta problemática de gran importancia es planteada en forma más extensa en otros capítulos razón por la cual no será tratada directamente en esta presentación.

2.1. Desde el punto de vista de la organización escolar

Junto a medidas asistenciales (desayunos, almuerzos, vestuarios, útiles), es preciso asignar recursos para un buen desempeño escolar de los niños y readecuar el funcionamiento de la escuela en aspectos tales como los siguientes:

a) **Aumentar la jornada escolar** considerando la implantación obligatoria de actividades extra-curriculares con un doble propósito; apoyar a los padres cuando, por razones familiares, el niño debe permanecer sólo en su casa. También para ofrecer situaciones educativas que refuerzen lo aprendido en el horario escolar; que abran un abánico de actividades que contemplan otros dominios del desarrollo personal y social de los niños (talleres productivos, programas agrícolas, huertos familiares, talleres artísticos, técnico, etc.). Un aspecto central, pocas veces incorporado a las actividades de la escuela básica de sectores populares, es la recreación infantil como medio de educación y de entretención de los niños.

Si bien la estrategia de aumentar el tiempo de permanencia de los niños en las escuelas implica inversión de recursos, es posible pensar que un buen número de actividades extra-curriculares pueden ser asumidas con el apoyo de jóvenes de la comunidad y con la participación activa de madres de familia, e incluso, con la colaboración de personas mayores que tienen experiencia en ciertos oficios y trabajos (carpintería, gasfitería, trabajo agrícola, por ejemplo). Estas estrategias han sido exitosas en programas no formales de educación comunitaria.

b) **Hacerse cargo de niños que por razones económicas y familiares deben ingresar al mundo del trabajo.** En el corto plazo cabe para ellos la alternativa de crear programas compensatorios que les permitan lograr los

objetivos educacionales. Estos programas pueden ser organizados complementando las acciones cotidianas de la escuela.

A más largo plazo es preciso ir creando las condiciones para generar cambios curriculares que incorporen la noción de trabajo como parte de la formación de los estudiantes de educación básica. Desde esta perspectiva la enseñanza por proyectos puede ser de gran utilidad. Las competencias básicas que adquieran los niños deben ayudarlos a valorar el trabajo, no sólo como una forma de ganarse la vida, sino como fuente de conocimiento que, desde una práctica específica, contribuye a una inserción en la sociedad en forma significativamente más enriquecida. "De esta manera podría hacerse uso de los principios de flexibilidad curricular y adecuación de la educación a la realidad, pasando la escuela a ser partícipe de la solución de los problemas de la propia comunidad. El currículo concebido desde esta perspectiva se asentará sobre las bases mismas de la realidad natural, social, económica y política, y asumirá lo ético propio de los sectores que realizan los esfuerzos educativos" (Mena F., Documento de discusión interno, PIIE, 1989).

En el caso de los alumnos desertores, problema de gran importancia en las áreas rurales, es preciso generar programas que suplan la tarea de la escuela ya que por las condiciones de vida de los niños (apoyo al sustento familiar) deben ausentarse de la escuela o bien dejar definitivamente sus estudios. Para ellos será preciso crear alternativas que junto con ofrecerles una formación que les facilite la incorporación en el sistema educacional, también les proporcione una acreditación que sea válida en otros lugares o para determinados beneficios sociales y económicos.

c) Reforzar los canales de participación de los maestros en la unidad educativa (consejos, equipos, comités, entre otros) y promover las auto-evaluaciones del desempeño profesional para mejorar las áreas deficitarias en diferentes aspectos de la vida organizacional: comunicaciones, estructuras, actividades sociales, información, logros académicos, etc.

d) Fortalecer los vínculos con las familias de los niños permitiendo el acceso de ellos a la escuela e incorporándolos en actividades educativas en provecho de la escuela y de los propios niños, como por ejemplo, organización de talleres con padres que tienen diferentes oficios (modistas, carpinteros, albañiles, etc.), preparación de materiales educativos, participación en acciones asistenciales (organización de almuerzos, organización de una posta infantil, cuidado de los niños en los recreos, participación en visitas de estudio y paseos, etc.).

e) La escuela debe priorizar las actividades de aprendizaje planificadas en ella para reforzar el aprendizaje de aspectos cognitivos que los niños

deben dominar (lenguaje numérico, verbal, histórico, cultural, etc.). Dejar a elección de los directivos y docentes otro tipo de actividades sociales o culturales como son programas educativos complementarios, participación en campañas, acciones deportivas, entre otras.

En esta perspectiva, el problema de los derechos humanos surge como temática importante producto de la situación vivida en estos largos quince años(2). Esta materia tendría que ser incorporada en el currículo escolar no con un afán retórico. Por el contrario, se trata que los alumnos aprendan a valorar el derecho a la vida, a respetar a las personas más allá de su condición social o de sus ideas, a reconocer y aceptar distintas corrientes de pensamiento, a comprometerse en tareas de bien común. En otros palabras, a formarse como buenos ciudadanos.

2.2. La propuesta pedagógica para la escuela comunitaria:

En la perspectiva de generar una pedagogía activa y participativa que rescate la experiencia de los niños y valore la cultura popular, se sugieren las siguientes estrategias:

a) **Formar o perfeccionar prioritariamente a maestros que trabajarán en los sectores populares** en aquellos aspectos que les permita contar con herramientas técnicas y metodológicas para abordar la formación de los alumnos de sectores populares.

b) **Readecuar los métodos pedagógicos incorporando la idea de proyectos integrados** (por temas y no por asignaturas) para ser trabajados por los niños, por ejemplo, considerando aspectos culturales. Los auto-diagnósticos de la realidad comunal que tomen en cuenta la historia de la comuna y los signos de vida en ella permite que maestros y niños conozcan directamente los problemas de la realidad y se empapen de la cultura popular.

c) **Incorporar otros agentes educativos para apoyar y complementar la acción de los maestros.** La participación de madres, ex-alumnos, jóvenes de la comunidad, por ejemplo, permitiría que el docente pueda dedicar más atención a niños que tienen dificultades escolares.

d) **Reforzar la conformación de equipos de profesores** para intercambiar experiencias o preparar actividades que son asumidas colectivamente por

(2) Ver capítulo N° VII: "Educación Formal y Derechos Humanos".

los alumnos. También, para elaborar materiales educativos simples y motivadores para los niños.

e) **Generar colectivamente procesos de auto-ayuda y de perfeccionamiento entre docentes** en las propias escuelas para definir estrategias pedagógicas que sean útiles a los maestros; asimismo, contemplar el apoyo de los organismos técnicos y la asesoría de organizaciones ligadas al ministerio y otras entidades que trabajan en el campo de la educación.

IV. LAS PRACTICAS ESCOLARES

Verónica Edwards
Jenny Assaél

1. Problema

La calidad de la educación se ha deteriorado con la alteración que el proceso de municipalización-privatización ha provocado en las prácticas escolares, institucionales y pedagógicas; especialmente en las escuelas urbano-marginales y rurales.

2. Antecedentes

a) El problema de la cobertura en la educación básica está prácticamente resuelto, a pesar de la baja que ha mostrado en los últimos años: en 1980 la matrícula era de 103.5% de los niños en edad escolar; en 1985 era de un 97.2% y en 1988 descendió a 96.4%(1). El descenso casi continuo de la matrícula des-

(1) Fuente: Para el período 1980-1988 datos de matrícula del Ministerio de Educación. Datos de población, INE "Proyecciones de Población 1970-2000", Santiago, sin fecha. En "Datos Básicos para la discusión de Políticas en Educación". 1970-1988. CIDE - FLACSO, C. Cox y C. Jara, Santiago, Julio 1989, pág. 12.

de 1980 se le atribuye a causas diversas(2), entre las cuales las más importantes son el descenso de la tasa de natalidad y la disminución del número de alumnos repitentes. El hecho de que la repitencia haya disminuido, no responde, sin embargo, a una mayor eficacia del sistema en el sector urbano-popular y rural, sino que, al contrario, se relaciona con la disminución de las exigencias académicas y por tanto con la baja de la calidad de la educación en esos sectores. Además, esta disminución de la repitencia no significa que el problema no continúe. Por el contrario, sigue siendo de magnitud importante.

b) En la disminución de la calidad de la educación ha influido en gran medida el proceso de municipalización-privatización iniciado en 1980 y concluido en el segundo semestre de 1986. En esta forma de gestión ha tenido especial repercusión el sistema de subvención por **asistencia** de alumnos lo cual ha provocado una gran distorsión en el proceso pedagógico(3). Para obtener financiamiento de los fondos municipales, las escuelas se ven en la obligación de retener alumnos diariamente, es decir de mantener la clientela escolar. Esto ha provocado una dinámica en que los profesores ofrecen gratificaciones escolares (explícitas o implícitas) a los padres para que mantengan a sus hijos en esa escuela; una de las cuales es la no repitencia. Estudios cualitativos de escuelas urbano-marginales han mostrado, por ejemplo, que algunos profesores realizan un tipo de pruebas a los alumnos que cubren objetivos mínimos del programa y "declaran" a los supervisores otras pruebas que cubren objetivos más amplios. Se ha llegado a conocer así una dimensión de la no validez de los datos oficiales de las escuelas de estos sectores. En ellos los profesores y directivos se han visto en la obligación de encubrir la realidad de sus escuelas frente al control escolar, vinculado a las posibilidades de financiamiento.

c) De lo dicho se desprende que el problema más importante en la Educación Básica, como en la mayoría de los niveles educativos, no es la cantidad de matrícula sino que la calidad de la educación que se imparte. Uno de los índices más claros de los bajos logros alcanzados por el sistema educativo son los resultados que los alumnos obtuvieron en la Prueba de Evaluación de Rendimientos (PER) aplicada a nivel nacional en 1984 (referirse al capítulo: Mejora-

(2) Zúñiga, L.: "Bases para la formulación de proyectos destinados a los grupos sociales en situación de pobreza". Santiago, Enero 1988. (Mimeo).

(3) Espñola, V.: "Descentralización del Sistema Educativo y el acceso a la Educación: antecedentes para evaluar la calidad de la educación básica subvencionada". Ponencia presentada al IV Seminario de la Comisión de Educación y Sociedad de CLACSO: "Educación y Políticas Públicas". Santiago, Octubre, 1988.

miento de la calidad de la educación básica: asignación de recursos y estrategias de acción en escuelas de sectores populares). Por otro lado, el sistema de Educación Básica es altamente ineficiente si consideramos que sólo el 26.65% de los alumnos (a nivel nacional) llega a octavo año sin haber repetido. Es decir, sólo menos de un tercio del alumnado del país completa sus estudios de básica en el tiempo previsto por el sistema. Esto significa que en tres cuartos del alumnado total se gasta dos, tres y hasta cuatro veces más por alumno. El 54.79% de los alumnos repiten hasta tres veces(4). Debemos pensar, además, que estas cifras son a nivel nacional y que por lo tanto encubren el aumento de ellas a nivel de sectores urbano-marginales y rurales, en donde el problema se agudiza.

d) Los costos que se pagan para que aproximadamente las tres cuartas partes del alumnado de básica curse dos, tres o cuatro veces cada grado, se deben utilizar en medidas tendientes a atacar las causas de esta situación. Desde el punto de vista de la eficiencia del sistema, el objetivo es lograr que cada alumno no necesite más que un año para cursar cada grado. Desde el punto de vista de la calidad de la educación, el objetivo es que cada alumno pueda apropiarse en grado máximo de los contenidos asignados para cada grado.

e) El problema de mejorar la calidad de la Educación Básica es un problema complejo y que requiere soluciones que planteen estrategias diversificadas pero integrales, es decir, que deberían ser implementadas de manera conjunta y relacionada. Estas abarcan distintos campos, tales como: gestión del sistema (descentralización); reorganización de las relaciones institucionales (problemas de burocratismo y autoritarismo); salud y nutrición de los alumnos; recursos materiales y didácticos y básicamente orientaciones y estrategias pedagógicas adecuadas. Esto último está directamente relacionado con un cambio cultural en los profesores y de la escuela. Este cambio se refiere a otra forma de gestión política y económica del sistema, el cual a su vez, es condición para cambiar las relaciones institucionales y la práctica pedagógica. El cambio de esta última se relaciona también con las concepciones culturales y pedagógicas del docente. La modificación de las prácticas escolares es el problema que se aborda en esta propuesta de medidas tendientes al mejoramiento de la calidad de la Educación Básica.

(4) Fuente: Op. Cit. "Datos básicos para la discusión de Política en Educación, pág. 21". Es importante hacer notar que respecto del 45.21% restante no se tienen datos, puede que algunos alumnos hayan abandonado la escuela y otros hayan repetido cuatro veces o más.

3. Fundamentos e Implicaciones

a) En relación a la práctica pedagógica:

a.1. Los profesores son formados para trabajar en una “escuela ideal” con alumnos de clase media.

a.2. Al encontrarse en las escuelas urbano populares y rurales con otro tipo de alumnos, carecen de concepciones y recursos pedagógicos adecuados para enfrentar esa realidad.

a.3. Ante las dificultades que ésto provoca en los alumnos, las cuales interfieren con la planificación del profesor, el maestro tiende a atribuir las causas de los problemas a las características del alumno urbano-popular y rural y a su familia; y no a las inadecuaciones de las normas y exigencias escolares.

a.4. Las bajas expectativas respecto al rendimiento de los niños de sectores populares generan en el docente sentimientos de frustración e impotencia que los lleva a cumplir metas mínimas. Entre ellas, la socialización del alumno en las exigencias escolares y la norma moral; y la enseñanza de la lecto-escritura y el cálculo.

a.5. En las escuelas básicas, las actividades extraprogramáticas y extraescolares interrumpen continuamente la enseñanza del Programa. Esto hace que el tiempo dedicado a la enseñanza de contenidos en la escuela de reduzca aún más.

a.6. La falta de estrategias y recursos adecuados limitan a menudo la acción del profesor quien tiende a desresponsabilizarse directamente del aprendizaje de la lecto-escritura (en primer año) trasladando la responsabilidad a las madres y a los padres. El profesor asume el rol de supervisor del trabajo que los alumnos y los padres realizan. Esto provoca, entre otras consecuencias, una situación desfavorable para los alumnos cuyos padres son analfabetos o que trabajan y no disponen del tiempo necesario.

a.7. El proceso de enseñanza-aprendizaje en estas escuelas se caracteriza por formas de transmisión mecánicas y rutinizadas, basadas en la memorización y la repetición; se enseña y se aprende para la calificación. Esto deteriora la calidad de lo que se aprende. Con estas formas de transmisión, a la vez se enseña al alumno la pasividad en el aprendizaje.

b) En relación a las prácticas institucionales:

b.1. La estructura jerárquica, burocrática y autoritaria del sistema educativo ha influido fuertemente en la organización de las relaciones institucionales en las escuelas, lo cual ha tenido consecuencias también en la práctica pedagógica.

b.2. El autoritarismo político y la represión en el sector docente ha tenido graves consecuencias a nivel de la organización escolar. Los profesores trabajaron largo tiempo con el temor de ser exonerados. Esto, unido a los bajos salarios hace que realicen un trabajo de manera impersonal, cumpliendo estrictamente con las normas y expectativas que los rigen, no tomando iniciativas de ninguna especie. Si la organización escolar siempre se ha caracterizado por un grado importante de burocratismo, bajo estas condiciones se ha agudizado hasta el extremo de provocar importantes problemas de salud mental entre el profesorado.

b.3. Los controles burocráticos en estas condiciones de inestabilidad laboral y control político, adquieren para los profesores y directivos, mayor fuerza de la que tuvieron históricamente. Se emplea mucho tiempo y energía en responder a dichos controles, que no solamente abarcan lo administrativo sino que se extienden hasta lo pedagógico. La supervisión pedagógica de hecho se reduce a controlar si se han pasado los contenidos y se han cubierto los objetivos del programa, en vez de ser una ayuda al proceso pedagógico tal como se lo propone el Sistema de Supervisión. La unidad técnico-pedagógica (UTP) al interior de cada escuela complementa la función de la supervisión externa, siendo una instancia de control del trabajo pedagógico y no un instrumento de perfeccionamiento del mismo.

b.4. Se ha producido el aislamiento del profesor al interior de la escuela por:

- La cadena jerárquica que articula las relaciones institucionales, implica una obediencia individual a las órdenes emanadas de las instancias superiores.
- La inexistencia de instancias formales de participación. Los consejos de profesores se reducen a reuniones de información de los directivos a los docentes. Los profesores deben aplicar planes, programas y medidas específicas en las que no han tenido participación; quedando su rol restringido a acatar y aplicar dichas normativas.
- La forma en que se organiza el tiempo y el espacio en la escuela no le otorga a los docentes posibilidades de diálogo y trabajo conjunto.

b.5. Parte importante del trabajo institucional de los profesores debe ser dedicado a actividades extraescolares programadas por las Corporaciones Municipales o por los Departamentos de Educación Municipal (DEM). Estas actividades forman parte de los mecanismos de apoyo político y social al gobierno a través de las municipalidades, en donde la escuela al nivel local juega un papel preponderante. Parte de la evaluación que la dirección de la escuela hace a los profesores es el cumplimiento de dichas actividades.

4. Medidas

Consideramos que estos problemas pueden ser enfrentados a través de las siguientes medidas:

a) Relativas a la Formación y Perfeccionamiento de Profesores

a.1. Las organizaciones no gubernamentales, institutos y universidades que cuenten con conocimiento acumulado acerca de la relación entre la cultura urbano-popular y rural y estrategias pedagógicas adecuadas, deberán ponerla a disposición de la Comisión Permanente de Formación Docente del Consejo Nacional de Educación Superior (Ver capítulo "Formación y Perfeccionamiento Docente"). Esto con el fin de sugerir que dichos contenidos sean incorporados a la formación y perfeccionamiento docente.

a.2. Sugerir a la Comisión Permanente de Formación Docente la incorporación de los mencionados contenidos en las escuelas de temporada propuestas para ser realizadas en vacaciones de invierno y verano de 1990 y 1991, por vía de las Secretarías Ministeriales Regionales de Educación y con el patrocinio de los organismos coordinados por el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP), (referirse al capítulo "Formación y Perfeccionamiento Docente").

b) Relativas al financiamiento

b.1. El financiamiento de las escuelas y sus profesores no puede depender de una subvención por asistencia de alumnos por curso porque, tal como se ha descrito, produce graves distorsiones en el proceso pedagógico. En consecuencia, deberán estudiarse otros criterios para la asignación de la subvención.

c) Relativas a la participación

c.1. Reponer los Consejos de Profesores como instancias de plena participación con gran influencia en la planificación académica y en los aspectos normativos.

La reorganización de estos Consejos debe ser realizada con la participación de los maestros. Para que el carácter de esta instancia tenga un cambio cualitativo es importante que las autoridades tengan un papel orientador con respecto a los nuevos objetivos de dichos Consejos para que sean los propios docentes quienes discutan y planifiquen el cómo llevar a cabo dichos objetivos.

c.2. Reorientar el rol de la Unidad Técnico Pedagógica hacia una efectiva colaboración a los docentes para mejorar su práctica y no mantenerlos como una mera instancia de control. Para ello es necesario, por un lado, que dicha instancia sea un espacio de trabajo colectivo —en la actualidad las UTP, en su mayoría, están formadas por una sola persona— en el que se integren los distintos profesionales que trabajan en la escuela como el profesor(a) de educación diferencial, el orientador(a) y, en algunos casos, el psicólogo(a). Así mismo, los docentes que estén a cargo de las UTP deberían mantener parte de sus jornadas en trabajo de aula para que no se produzca un divorcio entre el trabajo de UTP y los problemas cotidianos que enfrentan los profesores de aula y los responsables de la UTP. Desde un enfoque interdisciplinario, las UTP podrían orientar y coordinar procesos de perfeccionamiento al interior de las escuelas.

c.3. Reorientar el rol de los directores como impulsores del proyecto educativo. En estos años su rol ha sido, fundamentalmente, de controlador del buen comportamiento de la planta docente (no de la eficiencia profesional) y de vigilante de los bienes materiales de las escuelas.

c.4. Tanto los directivos como la UTP tendrían como función orientar y apoyar el proceso de definición del proyecto educativo creando instancias de participación de los padres y otras personas de la comunidad, que sirvan de apoyo a la tarea educativa. La función de orientación del proceso y la resolución recae en el conjunto de los docentes.

c.5. Se deben crear Talleres de Perfeccionamiento Permanente, en la organización de la escuela, que tengan como objetivo un trabajo colectivo de apoyo y de reflexión crítica, entre los docentes, para reorientar y perfeccionar la práctica docente.

Para llevar a cabo este proceso de participación y de reorganización escolar se puede utilizar la estructura del Sistema de Supervisión. Los supervisores,

luego de un breve período de perfeccionamiento, podrían ser los agentes que impulsen el cambio organizativo en cada escuela.

d) En relación a la desburocratización de la escuela

d.1. En lo administrativo simplificar al máximo los controles y rendición de cuentas.

d.2. Impulsar un cambio de la “cultura del trámite” enquistada en las escuelas; es decir, que los problemas no se resuelven en forma inmediata sino que, por principio, se debe esperar siempre una cadena jerárquica de consultas para la toma de decisiones.

5. Consideraciones en torno a las medidas

Para realizar las medidas propuestas se debe considerar:

a) a nivel del sistema educativo: es necesario articular la implementación de estas medidas con aquellas que se realicen desde la formación y perfeccionamiento docente así como desde las medidas que se adopten en relación al financiamiento del sistema y a la descentralización participativa del mismo.

b) en relación a los recursos económicos se requerirán recursos financieros adicionales:

b.1) para personal especializado en la elaboración y docencia de nuevos contenidos culturales para ser incorporados al curriculum de formación y perfeccionamiento.

b.2.) para la elaboración y reproducción de materiales de apoyo a la formación y el perfeccionamiento.

b.3) para financiar el perfeccionamiento de los profesores dentro de su jornada de trabajo. Esto puede significar aumentar el número de profesores contratados o aumentar las horas de contratación del docente, según el caso.

b.4) para aumentar el sueldo de los profesores. Esta no es una consideración que se relacione exclusivamente con las medidas aquí propuestas sino con todo

el sistema educativo. Pero, sin un aumento de sueldo es imposible que el docente se puede profesionalizar, cuestión que es el objetivo central de las medidas propuestas.

c) es necesario hacer notar que para la reorganización de la institución escolar no se requiere mayor financiamiento sino más bien una reorientación de las relaciones institucionales y pedagógicas en la escuela.

d) La responsabilidad de promover y controlar el cumplimiento de las orientaciones relativas a la participación y a la desburocratización, debería recaer en las Secretarías Ministeriales Regionales, en las Direcciones Provinciales de Educación y en los supervisores dependientes, con la colaboración de la administración municipal democratizada y del Colegio de Profesores de Chile.

V. EDUCACION RURAL BASICA

Carlos Eugenio Beca

1. Antecedentes

Sin duda, el problema que afecta hoy a la educación básica ofrecida en zonas rurales no es un fenómeno aislado, sino que está inscrito tanto en la situación general de la educación de los sectores populares como en la problemática rural en su conjunto.

En efecto, existe un problema de desigualdad educativa que atraviesa todo nuestro sistema educacional y que tiene su expresión más dramática en los desniveles de calidad de la educación básica que se ofrece a los distintos sectores sociales. Los sectores más afectados por esta desigualdad son los que habitan en las poblaciones urbano marginales y en las zonas rurales, especialmente en los sectores más pobres dentro de éstos.

La discriminación sufrida históricamente por la población rural se refleja en diversos indicadores, tales como el analfabetismo que, de acuerdo al Censo de 1982, era de 21.9% para la población rural de 15 años y más, mientras que en la población urbana alcanzaba al 6,2%. Lo mismo puede apreciarse al cons-

tatar que el promedio de escolaridad de la población rural era, en 1983, de 5,1 años de estudios comparado con 8,3 años de la población urbana.

Evidentemente, las menores oportunidades educativas ofrecidas a la población rural forman parte de una situación más amplia de pobreza crítica que afecta a amplios segmentos de dicha población. Los cambios recientes en la estructura agraria han agravado esta situación debido a la disminución drástica del número de trabajadores permanentes adquiriendo predominancia la calidad de trabajadores agrícolas temporales, quienes junto a los pequeños productores se debaten en condiciones económicas extremadamente difíciles(1). Las consecuencias de esta situación sobre la educación son obvias, especialmente en cuanto a rendimiento, ausentismo y abandono de la escuela.

2. El Problema

Más allá de los problemas comunes a toda la educación básica ofrecida a los sectores populares, en el medio rural adquiere especial gravedad la baja retención en los primeros grados, la calidad deteriorada de la enseñanza, la inadecuación del currículum a la realidad, la falta de una formación específica de los educadores, la deficiente infraestructura y la limitada cobertura de los servicios de asistencialidad escolar.

Someramente, señalaremos algunos indicadores de esta situación.

2.1. Insuficiente cobertura del sistema educativo

Las estadísticas nacionales sobre cobertura en la educación básica ocultan la realidad: en las zonas rurales este problema aún no está plenamente resuelto. Es verdad que en las últimas décadas se ha ampliado la oferta educativa, existiendo una amplia red de más de 5.000 escuelas rurales en el país. Sin embargo, ello ha permitido atender fundamentalmente la necesidad de acceso a la escuela pero no la de permanencia hasta completar el ciclo básico de en-

(1) Según cifras presentadas por Sergio Gómez y Jorge Echeñique en "La Agricultura Chilena: las dos caras de la modernización", (FLACSO-AGRARIA, 1988) los trabajadores agrícolas temporales representaban en 1986-87 el 71,7% de la fuerza de trabajo remunerada, mientras que en 1964-65 constituían el 41,4% (pág. 64).

señanza obligatoria de ocho años. Es decir, hay un serio problema de retención escolar.

De hecho, en 1984, la tasa de escolarización, es decir, el porcentaje de la población de 6 a 14 años matriculado en la educación básica, era de 84% en zonas rurales(2).

En este hecho incide fuertemente la situación socioeconómica de las familias campesinas que obliga al trabajo precoz de los niños. Si bien el trabajo infantil en el campo es una constante que coexiste, especialmente en los menores de 12 años, con la escolaridad, hay un momento sobre dicha edad en que el trabajo, sobre todo el remunerado, se torna incompatible con la asistencia a la escuela(3). A ello puede agregarse el hecho de que en las zonas de producción frutícola, donde se verifica un gran incremento del trabajo asalariado temporal femenino en las épocas de cosecha, ello afecta la asistencia a la escuela por la necesidad de que los niños realicen tareas domésticas y cuidados de hermanos menores.

Pero, también hay factores propios del sistema educativo que determinan la insuficiente escolaridad. Aquí cobra especial importancia el predominio de las escuelas incompletas que alcanzan sólo al 6º año básico (83%). Esto significa que para cursar 7º y 8º año los niños deben viajar a ciudades cercanas, lo que si bien se ha facilitado en las últimas décadas, continúa siendo un factor inhibitorio.

En concreto, la confluencia de distintos factores determina que para muchos niños la escuela termina en 6º básico. Un estudio de la composición de matrícula por grados, indica que, en 1984, en cada grado entre 1º y 6º básico, estaba matriculado alrededor de un 15%, en tanto que en 8º básico, sólo el 5,7%(4).

2.2. Baja calidad e inadecuación de la educación

Sin desconocer la importancia de los aspectos cuantitativos, los mayores desafíos hacia el futuro se centran en el problema de la calidad de la educación

(2) Fuente: Ministerio de Educación, citado en Gajardo, Marcela; Andraca, Ana María, "Trabajo Infantil y Escuela. Las Zonas Rurales", Santiago, FLACSO, 1988.

(3) Un amplio desarrollo de esta temática puede encontrarse en Gajardo, Marcela y Andraca, Ana María, *op. cit.*, especialmente en Capítulos II, IV y V.

(4) Gajardo, Marcela; Andraca, Ana María, *op. cit.*, p. 126.

ofrecida y de la pertinencia y relevancia para la población rural. Por lo demás, ambas dimensiones —cuantitativa y cualitativa— están íntimamente ligadas, pues una enseñanza que responda mejor a las necesidades e intereses de las familias campesinas, si bien no puede resolver por sí sola el problema de la retención escolar, puede ser un factor que contribuya a ello.

En el ámbito cualitativo pueden destacarse los siguientes problemas prioritarios:

a) **Inadecuación del tipo de formación impartida:** Es un hecho unánimemente aceptado de que los planes y programas aplicados en la enseñanza básica rural responden a patrones urbanos, desvalorizan la cultura campesina, no preparan a los niños para la vida y trabajo en el medio rural, ni tampoco se logra un aprendizaje que les permita continuar exitosamente estudios medios y superiores. Si bien, en los últimos años se ha establecido una flexibilidad curricular que permite adecuar los programas de estudio a la realidad del medio en que se desarrolla la enseñanza, en la práctica, profesores y supervisores han sido orientados a interpretar dicha flexibilidad como un medio para reducir contenidos en el supuesto de que el niño campesino no necesita sino conocimientos mínimos.

b) **Textos escolares inadecuados:** Esta es una expresión más de la inadecuación curricular que merece especial mención por la incidencia gravitante del texto sobre el trabajo del maestro y del alumno, de modo tal que su falta de correspondencia con la problemática vital del niño campesino es particularmente perjudicial.

c) **Predominio de cursos combinados:** Una característica propia de la educación en zonas rurales es la alta proporción de cursos combinados y escuelas de plurigrado, en la que un profesor debe atender varios grados simultáneamente. Tal situación es, de algún modo, inevitable dada la dispersión de la población rural. Por lo tanto, el problema se constituye no por la sola existencia de este fenómeno, sino que por la falta de planificación curricular y preparación de los docentes para un tipo de quehacer pedagógico que asume características y dificultades distintas al trabajo habitual con un solo grado.

d) **Calendario escolar rígido:** La escuela rural ignora una realidad de trabajo infantil familiar que se torna más intensivo en determinadas épocas de siembra y cosecha. Las principales consecuencias de ello son el ausentismo, bajo rendimiento, repetición y fracaso escolar.

e) **Inadecuada formación e insuficiente desarrollo profesional de**

los maestros: Las condiciones en que se desarrolla la tarea pedagógica de los maestros rurales es otro factor que influye negativamente en la calidad de la educación. Por un lado, los docentes no han recibido una formación o perfeccionamiento que les permita comprender mejor el medio en que viven sus alumnos para poder ligar la enseñanza con esa realidad, adecuando el currículum. Por otro lado, la situación económica, la desmotivación, producto de la desvalorización de su función docente, el control administrativo y político a que se ven sometidos, son, entre otros, factores que degradan su rol en tanto profesional de la educación y lesionan la calidad de la enseñanza.

f) Deficientes infraestructura y asistencialidad: La pobreza de las escuelas rurales en cuanto a construcción, equipamiento, material didáctico y, especialmente, la limitación de recursos para asistencialidad (desayunos y almuerzos escolares) son factores que también impiden un aprendizaje efectivo y tienden a favorecer la deserción escolar.

Frente a esta realidad surgen los grandes desafíos para la transición democrática: asegurar la permanencia en la escuela básica rural de todos los niños en edad escolar; mejorar sustantivamente la calidad del servicio educativo; modificar el currículum para adecuarlo a la realidad rural con sus diversificaciones, de modo de ofrecer una enseñanza relevante que habilite tanto para continuar estudios como para insertarse en la actividad laboral y social.

3. Medidas Propuestas

En las medidas que se propongan para la educación rural, debe tomarse debidamente en consideración la gran heterogeneidad que ella presenta de acuerdo a las diferentes zonas geográficas y agrícolas del país. Por lo tanto, es absolutamente necesario elaborar políticas a nivel regional y a su vez, dentro de cada región, diferenciar situaciones donde predomine la agricultura moderna comercial de aquellas de pequeña producción tradicional, lo que configura diferentes realidades y necesidades educativas.

Por consiguiente, las medidas que más adelante se esbozan tienen solamente un carácter general y podrán servir como lineamientos que precisan ser especificados a nivel regional.

3.1. Ampliación a ocho años de aquellas escuelas básicas rurales incompletas donde sea necesario, de acuerdo a un estudio de la red escolar

comunal y de las posibilidades de traslado de los alumnos a centros educativos mayores.

3.2. Promover, orientando y apoyando a los directivos y docentes, una efectiva **adecuación de los planes y programas de estudios**, así como de metodologías y textos escolares, a la realidad local, asumiendo y valorando la cultura campesina, las características regionales, los sistemas de producción, la experiencia y la práctica laboral de los alumnos dentro o fuera de la casa; todo ello, en la perspectiva de un **currículum pertinente y relevante** de acuerdo a las necesidades e intereses de la familias campesinas y del desarrollo local. Lo anterior no debe implicar cerrar puertas al niño rural para continuar estudios y para eventuales traslados a zonas urbanas. Se trata de ofrecer una educación de calidad que responda a la experiencia de vida del niño y que le abra caminos para su desarrollo en una sociedad dinámica.

En las normativas curriculares oficiales, deberá existir una base común mínima de contenidos y, sobre ello, una flexibilidad para diversificar de acuerdo a realidades zonales y locales, sin que ello implique sancionar desigualdades o discriminaciones hacia sectores más empobrecidos y con menores potencialidades económicas, sino que por el contrario, procurar compensar esas desventajas con un esfuerzo educativo adicional.

El currículum debe asignar especial importancia a la experiencia de trabajo de los niños, incorporándolo como fuente de aprendizaje o núcleo en torno al cual se estructura la generación y apropiación de conocimientos. En este sentido, es importante rescatar experiencias innovadoras que, tanto en Chile como en otros países latinoamericanos, se han desarrollado con el propósito de armonizar pedagógicamente trabajo y estudio. Entre éstas, por ejemplo, cabe señalar las experiencias de escuelas con régimen de alternancia entre períodos de permanencia en la escuela y períodos de trabajo en la comunidad.

3.3. Extender la flexibilidad a una **adecuación del calendario escolar**, conforme a la situación productiva y laboral local, eliminando trabas burocráticas que la dificulten.

3.4. **Reducción gradual de los cursos combinados**, procurando que, dentro de lo posible y de acuerdo a las características locales, estos cursos no sobrepasen de 2 ó 3 grados. **Esto implica que las escuelas sean, al menos, tridocentes o bidocentes**, admitiendo que en algunas localidades aisladas esto pueda ser imposible. De ningún modo, la aplicación de esta medida debiera implicar fusionar pequeñas escuelas si ello significara dificultar el acceso de los niños.

3.5. Desarrollar un **programa específico de perfeccionamiento para**

docentes rurales abarcando, entre otros, cuatro aspectos fundamentales: a) comprensión del mundo de la cultura rural y de la localidad particular en que se desempeña; b) capacidad para adecuar planes y programas de estudio a la realidad local; c) dominio de una metodología adecuada para el trabajo con cursos combinados; d) capacidad de introducir y crear nuevas metodologías participativas asumiendo la cultura local, el trabajo infantil y las condiciones concretas de vida del niño y su familia.

Este perfeccionamiento debe ser fundamentalmente “en servicio”, con una metodología de trabajo grupal y participativo (talleres), en que se revise críticamente la práctica pedagógica y se busquen soluciones en conjunto. El trabajo podría realizarse a nivel de establecimientos en escuelas medianas y grandes o agrupando docentes de escuelas pequeñas. Esto no invalida la necesidad de momentos intensivos de perfeccionamiento en períodos de vacaciones escolares.

Con el fin de lograr un mejoramiento cualitativo en plazos más largos, incentivar programas de formación de maestros rurales a ser diseñados y ejecutados por centros de educación superior. En particular se recomiendan programas de post-título que les permita a maestros rurales en ejercicio o que deseen desempeñarse en esta área, profundizar una formación que dé respuesta a los desafíos pedagógicos propios de la enseñanza básica rural.

3.6. Desarrollar una política de mejoramiento de las condiciones de empleo y trabajo de los profesores de escuelas rurales, garantizando estabilidad laboral, acceso a la vivienda rural y los beneficios especiales para quienes trabajen en zonas aisladas tales como pago de gastos de traslado y viajes periódicos a sus lugares de procedencia.

3.7. Establecer una efectiva supervisión técnico-pedagógica para la educación rural básica concebida como un acompañamiento o apoyo a una superación cualitativa. Esto implica eliminar los rasgos de control administrativo que ha adquirido la supervisión, lo que supone un perfeccionamiento específico para los supervisores. Los profesionales que desempeñan esta función en el medio rural deberán ser capaces de comprender la problemática del sector y los problemas pedagógicos que los maestros enfrentan, a fin de poder asesorarlos efectivamente en su trabajo.

3.8. Mejorar progresivamente la infraestructura escolar, de acuerdo a un plan con prioridades a nivel de cada región así como **ampliar los servicios de asistencialidad**, especialmente desayunos y almuerzos escolares. Este servicio debe extenderse a todos los alumnos de escuelas rurales básicas, sin discriminaciones. Para tal efecto, deberán revisarse las actuales concesiones otorgadas para ofrecer este servicio y buscar nuevas modalidades que permitan optimizar los recursos originados para asistencialidad escolar.

3.9. Promover una efectiva descentralización participativa que permita adecuar la enseñanza –currículum, calendario escolar, etc.– a la realidad local. El centralismo, sea de nivel nacional o de las capitales regionales, necesariamente conlleva la imposición de patrones urbanos sobre lo rural.

La participación debe ser de los docentes en los Consejos de Profesores por establecimiento; de los padres de familia, en asociaciones que cumplan un rol activo en la discusión de los problemas de la escuela; y de la comunidad, asumiendo una responsabilidad sobre su escuela.

La participación de los directivos y docentes rurales debe ser significativa en las instancias consultivas y normativas que se establezcan a nivel comunal, provincial y regional, especialmente en aquellas áreas donde la educación rural es más gravitante.

3.10. Integrar la educación rural básica con planes de desarrollo rural a nivel regional, provincial y local de modo que la escuela cumpla un rol dentro de una planificación integral. Esto debe lograrse a través de la participación del sector educación en las instancias que se creen para implementar políticas de desarrollo rural. Los aportes que, en este sentido, puede prestar la escuela rural deben ir más allá de la enseñanza regular, abarcando también al trabajo educativo con la comunidad e incluyendo la facilitación de locales para las actividades comunitarias al servicio del desarrollo local.

Por otra parte, es importante considerar el aporte que profesionales del sector agrario, a nivel local, así como trabajadores y personas de la comunidad, puedan prestar a la escuela ya sea directamente como colaboradores de la función docente, como apoyo al trabajo de los maestros o como organizadores de actividades extraprogramáticas.

3.11. Lograr una articulación e intercambio entre las escuelas básicas rurales y la(s) escuela(s) media(s) de un mismo sector geográfico con el fin de preparar adecuadamente la prosecución de estudios medios de los alumnos rurales, de que los profesores de ambos niveles pueden comprender las dificultades que enfrenta el alumno en cada caso, y puedan discutir estrategias comunes para abordarlas.

4. Recursos, dificultades, actores

Sin duda, la principal dificultad para implementar una política hacia la educación rural básica será la escasez de recursos financieros, especialmente

en el primer año en que la asignación de recursos públicos estará determinada por un Presupuesto de la Nación previamente aprobado.

De allí que debe pensarse en una aplicación gradual de las diferentes medidas. Pero esta gradualidad es coherente, además, con la necesidad de impulsar en el primer año un proceso de discusión amplia con los actores sociales de las políticas por desarrollar.

Es así como gran parte de las medidas propuestas que dicen relación con la participación de los profesores y de la comunidad, deben ponerse en marcha desde el inicio del gobierno democrático.

En relación al costo de las propuestas, cabe señalar que algunas de las medidas prácticamente no tienen costos económicos significativos y pueden comenzar a aplicarse desde el primer momento. Otras, en cambio, tienen costos, algunos de los cuales deberán cubrirse como proyectos especiales que puedan contar con la cooperación internacional, mientras otros pueden incluirse dentro de las políticas graduales de mejoramiento de las remuneraciones y condiciones de trabajo profesional de los docentes.

En base al Fondo de Solidaridad, previsto para atender la deuda social con los sectores más pobres, debieran asignarse recursos especiales para las escuelas rurales básicas, particularmente en las zonas de mayor pobreza. Estos fondos debieran destinarse a infraestructura, textos escolares, asistencialidad, remuneraciones y perfeccionamiento docente, etc.

Además de asignarse recursos especiales a la educación rural, es aconsejable adoptar un sistema como el propuesto en el Proyecto de Estatuto Docente del Colegio de Profesores en el que el Estado financia el pago de las remuneraciones de los profesores, independientemente del número de alumnos.

En lo que se refiere a la participación de los actores sociales, podemos identificar cuatro tipos fundamentales.

- Los **profesores**, cuya participación es fundamental desde la escuela hasta las instancias comunales, provinciales, regionales y nacionales de educación. Esto implica reconocer al Colegio de Profesores (Consejos Comunales y Regionales) y organizaciones sindicales del magisterio, el derecho a participar activamente en las instancias consultivas y normativas que se creen.
- Los **padres de familia y apoderados**, constituyendo organizaciones que participen en la gestión democrática de los establecimientos y agrupaciones comunales capaces de participar en las instancias de ese nivel.

- Las **comunidades y organizaciones campesinas** –sindicatos, cooperativas, asociaciones gremiales, grupos juveniles y de mujeres, etc.– que, en la medida de su propio desarrollo, deberán tener participación en los ámbitos de gestión educativa en los niveles correspondientes: establecimiento, comunal, regional.
- Además de los actores sociales, es necesario identificar los **agentes institucionales** que deben intervenir en la gestión de la educación rural básica, entendiendo que ésta debe estar integrada, por un lado, al conjunto del sistema educativo, en sus niveles pre-básico, básico, medio y superior, como a una política global hacia el sector rural. De este modo cobra importancia el papel de las diferentes instancias institucionales, **con diferentes responsabilidades**, entre las que cabe destacar: Ministerio de Educación a nivel central y descentralizado; Municipalidades, Ministerio y organismos del Agro; organismos de gobierno y planificación regional; instituciones educacionales privadas; organizaciones empresariales y organismos no gubernamentales.

VI. LA EDUCACION DE LAS MINORIAS ETNICAS

Fernando Mena Miranda

1. Fundamentos

1. La educación chilena, marcada por el fuerte etnocentrismo que la caracteriza, nunca consideró las diferencias existentes entre los diversos pueblos que conforman la nación. Es así como siempre se diseñaron planes y programas uniformes desde el centralismo del Estado; se construyeron pruebas de carácter nacional, suponiendo que todos los alumnos deberían haber aprehendido los mismos conocimientos y desarrollado las mismas habilidades y destrezas; se elaboraron materiales educativos válidos para todos los alumnos del país, no importando que los niños de Palena nunca hubieren visto un “tren” (en textos de lecto-escritura); se formaron y capacitaron a los maestros bajo condiciones de uniformidad pedagógica y universos estudiantiles con características homogéneas. Incluso, más recientemente, el concepto de “flexibilidad curricular” no ha podido hacerse viable, especialmente por la imposibilidad metodológica de los profesores para hacer las adecuaciones curriculares correspondientes, por falta de tiempo y porque no han sido preparados para ello.

2. Si lo anterior es válido para todos los niños “chilenos”, adquiere mucho mayor validez para aquellos que pertenecen a las minorías étnicas sobrevivientes de nuestro país: mapuches, aymaras y pascuenses. Estos niños nacen con

una lengua distinta, en un hábitat distinto y con un sustrato cultural distinto. La imposibilidad de un aprendizaje adecuado desde los primeros grados conlleva implícitamente el fracaso y la deserción. A ello se agrega su conversión a temprana edad en trabajadores que venden su fuerza de trabajo en servicios de segunda categoría. Fruto de esto es el proceso migratorio campo-ciudad en busca de mejores horizontes, con el consiguiente desarraigo y acelerada asimilación a la "chilenidad". Sin embargo, siempre permanecen en la oscura marginalidad.

Naturalmente, el problema no es sólo educativo: es socio-político-económico. Además, es la concreción del etnocentrismo que define un prototipo de "chileno", del cual no participan los miembros de las etnias, sino que deben asimilarse a él.

3. Muchos modelos de educación indígena se han desarrollado en América Latina, y algunos, como en México, desde hace más de 40 años. Sin embargo, la mayoría han estado dirigidos a producir un proceso de asimilación al prototipo nacional. Asimismo muchas han sido las influencias extrañas que se han preocupado por estos problemas, frente a la mirada impasible de los propios organismos nacionales, hecho que ha profundizado su complejidad.

4. Con la cercanía de la celebración de los 500 años del inicio de la Conquista, se ha agudizado la expresión indígena en América Latina y es de suponer que mientras más nos aproximemos al año 1992, más creciente será la demanda reivindicativa. Así lo demuestran los Congresos Mundiales Indígenas, desde Barbados a Santa Fe. Así también lo demuestran los tímidos esfuerzos de este último tiempo en Chile (IX Región) por desarrollar algún modelo viable con el pueblo mapuche que responda a la situación socio-política del presente, y otros en el norte (I Región), donde la Universidad de Tarapacá desarrolla un proyecto con apoyo de la OEA, así como los aislados esfuerzos en la Isla de Pascua.

5. Chile vive hoy una coyuntura favorable en la que la solución de este problema podría significar un hecho histórico de gran trascendencia para la nación: el inicio de una nueva interrelación entre las diversas etnias que pueblan el país. Para ello es necesario asumir las reivindicaciones que los mismos pueblos plantean: derecho a la tierra, a la reunificación familiar, a la educación, a la salud, al desarrollo autónomo. Son las demandas fundamentales que dicen relación con la transgresión aberrante de los Derechos Humanos de las minorías, agudizada bajo la dictadura.

Una propuesta educativa apropiada a los pueblos indígenas es hoy más que una solución política: es una obligación moral y política para el futuro gobierno cuya función primera es reconstruir la democracia. Incluso, es necesario pen-

sarla en la dimensión de acontecimiento histórico de reversión 500 años después.

6. La población afectada hoy por el proceso de asimilación enajenante asciende a más de un millón de personas (600.000 indígenas que permanecen en sus territorios y otros 400.000 que se encuentran en las ciudades). Esto significa casi un 10% de la población nacional.

Si pensamos que un país más pequeño que el nuestro, como Nicaragua, con 3 millones de habitantes, de los cuales sólo el 3% de su población es indígena, ha iniciado un proceso educativo bilingüe-bicultural que hoy atiende 10.000 niños con 340 maestros en el lapso de sólo 5 años de funcionamiento, podemos considerar como posible que nuestro país dé un paso también en ese sentido.

7. Un proyecto de esta naturaleza no causa ninguna alteración en el financiamiento de la educación. Los mismos recursos que hoy se utilizan en la formación y capacitación de profesores, elaboración de materiales educativos, ejercicio de la docencia e infraestructura, son suficientes para implementarlo.

La razón que justifica esta aseveración es de orden cualitativo. Son los contenidos de la educación los que deben adecuarse a los usuarios y no los usuarios a los contenidos, hecho que es mucho más oneroso, en virtud de la deserción y fracaso que produce.

2. Medidas

1. En 1990, posibilitar la creación de la Oficina o Unidad de Educación Indígena en el Centro de Perfeccionamiento e Investigaciones Pedagógicas. Asimismo, determinar posteriormente la creación de oficinas especializadas en las regiones I, V, IX y X, para que atiendan, bajo la coordinación ministerial, la actividad educativa regional.

Esta estructura central deberá estar constituida por profesores indígenas procedentes de las diversas etnias y especialistas en etnoeducación, a fin de que planifiquen, programen y evalúen la acción educativa y capaciten en educación bilingüe-intercultural a los Equipos Técnicos Regionales.

2. En 1990, crear Equipos Técnicos Regionales, compuestos por profesores indígenas, que tengan por misión:

2.1. Diagnosticar el estado de la educación en los pueblos indígenas.

- 2.2. Planificar el desarrollo regional de la educación indígena.
- 2.3. Elaborar currículos apropiados, haciendo uso de los principios de la diversidad educativa y la flexibilidad curricular.
- 2.4. Elaborar material educativo pertinente.
- 2.5. Validar los materiales producidos.
- 2.6. Capacitar a los profesores indígenas que deberán asumir funciones docentes.
- 2.7. Supervisar la acción docente.

3. En 1990, crear una Comisión Especial en la Subsecretaría de Educación que tenga por misión:

3.1. Coordinar las acciones que tanto el Ministerio de Educación como las Universidades realicen en este campo. En esta Comisión deberá participar el Colegio de Antropólogos.

3.2. Promover un amplio proceso de investigaciones socio-antropológicas y lingüísticas a nivel superior, que entregue los insumos necesarios para la elaboración adecuada de los materiales educativos.

3.3. Estudiar la posibilidad de crear carreras destinadas a formar profesores de educación indígena, motivando a los Centros de Educación Superior para esta tarea.

3.4. Promover el estudio lingüístico de las lenguas mapuche, aymara y rapa-nui, a fin de posibilitar la oficialización de los alfabetos correspondientes mediante ley, la producción de diccionarios y gramáticas escolares y la producción de literatura en lengua vernácula (cuentos y poesías adecuados a niños con cuarto año básico).

4. A la brevedad, iniciar las actividades docentes en educación bilingüe intercultural en prebásico y en primer año básico de la educación fundamental (lecto-escritura y cálculo), siguiendo una espiral progresiva de avance año a año.

VII. EDUCACION FORMAL Y DERECHOS HUMANOS

Abraham Magendzo

1. Antecedentes

La construcción de la sociedad democrática es un largo proceso de búsqueda, de reflexión y de acción. Es un proceso que ha ido comprometiendo a un número cada vez mayor de actores y que apunta a aumentar la cantidad y calidad de ese compromiso.

Los últimos años vividos en Chile nos han demostrado que, si bien se avanza en la construcción democrática a pesar del régimen imperante, este avance no es lineal ni simple. Los años de dictadura son una muestra de que si la democracia no sabe defenderse, los riesgos de que se intente anularla y reprimirla aumentan. Estos años han enseñado que la mejor defensa de la democracia son las fuerzas democráticas mismas y que estas fuerzas deben formarse y desarrollarse desde muy temprana edad por la vía de un proceso continuado que se proyecte a la vida misma.

El régimen que se impone por la fuerza descansa sobre la base de la exclusión y la represión de sectores mayoritarios de la población. Una de sus modalidades es la manipulación de símbolos, conductas y valores, lo que exige el control absoluto de los medios de comunicación y del sistema educativo en todos sus niveles.

En la lucha por la defensa de los Derechos Humanos, han sido los organismos de defensa directa de los afectados los primeros que levantaron la voz para hacer conciencia sobre el problema. Posteriormente, el movimiento de educación popular ha ido avanzando en cuanto a asumir esta problemática como parte fundamental de los contenidos de los programas que se desarrollan en este ámbito educativo. Sin embargo, ambos esfuerzos son aún muy insuficientes respecto de la magnitud del problema y, por ende, de las tareas que hay que emprender para reincorporar el respeto a los Derechos Humanos a la cultura nacional.

La escuela y el sistema educativo, en su conjunto, no podrán quedar al margen de esta tarea. La escuela, sin embargo, no ha jugado un papel activo en la defensa y promoción de los Derechos Humanos. Más aún, se puede afirmar que su estructura y el tipo de relaciones autoritarias que promueve son, en gran medida, violadores de los Derechos Humanos. Pero la escuela no es sólo la agencia transmisora de una cultura autoritaria y discriminatoria. Por su complejidad y margen de autonomía puede ser espacio de lucha para el fomento y la formación en Derechos Humanos. Por otra parte, si se quiere sensibilizar, informar y promover el tema de los Derechos Humanos en la población, el sistema educativo es, sin duda, fundamental.

Por ello, y conscientes de este desafío, se han iniciado algunos programas que exploran y ensayan la incorporación de este tema en el mundo de la escolaridad formal. Estos esfuerzos han confirmado la necesidad y la complejidad de la tarea.

2. Fundamentos e Implicancias

Tras un período en que tuvieron lugar graves violaciones a los Derechos Humanos, Chile se presta a iniciar el proceso de tránsito a la democracia.

Durante este lapso se ha desarrollado una actividad importante en el plano de la defensa de los Derechos Humanos que ha causado impacto sobre la sociedad. Pero los últimos años vividos en Chile demuestran con claridad que lo que ahora corresponde es organizar una defensa preventiva de los Derechos Humanos, creando condiciones para que se desarrolle una cultura protectora de ellos. Para esto, el medio más efectivo es el apoyo técnico y la asesoría que hagan posibles la expansión de la educación en Derechos Humanos en todos los niveles educativos.

La apertura democrática crea las condiciones para que el trabajo que debe realizarse con maestros, directivos educacionales y padres se haga posible. Se

trata de un esfuerzo consistente y de largo plazo, que permita que el sistema educativo en su conjunto asuma la problemática de los Derechos Humanos como parte fundamental de los contenidos que se imparten a los estudiantes. Para ello se requiere que la escuela no continúe proyectando una cultura autoritaria y discriminatoria, sino que cree espacios que permitan desarrollar programas educativos en Derechos Humanos.

En esta perspectiva, los Derechos Humanos constituyen una temática que exige repensar la escuela, su quehacer y su currículum, alentando el desarrollo de una concepción transformadora de la educación.

Para impulsar la educación en Derechos Humanos, resulta fundamental sensibilizar a padres, maestros y directivos educacionales sobre la necesidad de introducir esfuerzos educativos en este ámbito, asesorar pedagógicamente estos esfuerzos y constituir un ámbito de debate e intercambio de experiencias para todos los miembros de la comunidad escolar. Es necesario, también, sintetizar y evaluar las diversas experiencias que se lleven a cabo con el fin de mejorar los materiales pedagógicos que se produzcan y para que se reproduzcan de manera cada vez más eficiente experiencias de introducción de la enseñanza de los Derechos Humanos.

Este esfuerzo estará orientado por una concepción de la enseñanza de los Derechos Humanos que en lo fundamental intenta: 1) impartir conocimiento respecto de los Derechos Humanos reconocidos internacionalmente y de las condiciones que afectan su observancia; 2) formar actitudes conducentes a la tolerancia y una disposición de activo rechazo a las violaciones de derechos fundamentales y, finalmente; 3) capacitar en la utilización de los recursos jurídicos que existen para defender la dignidad humana.

3. Medidas Propuestas

La incorporación de los Derechos Humanos en la escuela formal requiere que el gobierno democrático tome medidas e implemente acciones en diversos planos:

1. Formación y capacitación de profesores y directivos docentes para incorporar los Derechos Humanos en la escuela

1.1. El currículum de los institutos formadores de profesores (parvularios, básicos y medios) debe considerar cursos, talleres, seminarios, prácticas do-

centes donde se estudie, analice y aplique la temática de los Derechos Humanos.

1.2. Creación de cursos, talleres de perfeccionamiento, jornadas pedagógicas (de tiempos cortos y largos) donde los docentes y directivos tengan oportunidad de conocer los basamentos teóricos de los Derechos Humanos y su relación con la educación y desarrollen prácticas didácticas que permitan introducir en la escuela la temática de los Derechos Humanos.

2. Revisión del currículum en la perspectiva de los Derechos Humanos.

Esta tarea de revisión debe realizarse en los diferentes niveles del sistema: nacional-societal, regional, local y de establecimiento. La revisión en este último nivel es fundamental ya que se postula que la incorporación de los Derechos Humanos en el currículum escolar, no puede ser lograda a través de decretos coercitivos, de manera uniforme y única en todos los establecimientos. Serán los profesores, conjuntamente con los padres y los alumnos, los que diseñarán las estrategias curriculares, ubicando los tiempos, los espacios y las modalidades curriculares que mejor se adapten a la realidad de la escuela. El nivel nacional-societal y los niveles regionales y locales entregarán directrices generales y ofrecerán apoyos didácticos y metodológicos.

La revisión del currículum exige:

a) Ubicar en los contenidos programáticos aquellos que se relacionan directa o indirectamente con la temática de los Derechos Humanos.

b) Elaborar unidades didácticas **ad hoc** en donde, de manera integrada, se aborden (para diferentes grados educacionales) algunos de los temas de los Derechos Humanos.

c) Planificar actividades extra curriculares relativas a los Derechos Humanos y que se ligan directa o indirectamente al “currículum manifiesto”, es decir aquel que se expresa en planes y programas de estudio, textos escolares, guías didácticas, etc.

f) Develar los subyacentes existentes en el “currículum oculto” o en la cultura de la escuela que están ligados con los derechos del niño, y que deben ser respetados. En otras palabras se trata que en la cotidianeidad de la escuela se respeten y tengan vigencia plena los Derechos Humanos.

3. Elaboración de recursos metodológicos y didácticos

Una medida central, que aparece como impostergable, es la elaboración de

una gran variedad de materiales didácticos tipo que sirvan de apoyo a la tarea de los profesores. En este sentido, es fundamental escribir textos escolares, guías didácticas, diseñar materiales gráficos, elaborar videos, etc. Todos los materiales deben poseer la propiedad de “gatillar” ideas más que de ser recetas rígidas o inflexibles.

Entre los recursos metodológicos se deben preferenciar aquellos que motiven la creatividad, el diálogo, la problematización, la participación, el trabajo grupal y la organización, etc.

4. Consideración holística de los Derechos Humanos

Una acción que se debe abordar en la incorporación de los Derechos Humanos tiene relación con la estructura de un currículum y de una práctica holística. En este sentido el desarrollo personal, la adquisición y producción de conocimiento, la toma de conciencia individual y colectiva y la orientación de una práctica y de un comportamiento en y para los Derechos Humanos son acciones que deben encararse de manera integrada. Tanto el proceso de formación y perfeccionamiento de profesores como la revisión de currículum y la elaboración de recursos didácticos deben asumir este carácter holístico de los Derechos Humanos.

5. Promoción y coordinación del esfuerzo

Se creará una Comisión responsable, con sede en el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas, e integrada por representantes de los organismos promotores de los Derechos Humanos, del Colegio de Profesores y de las asociaciones nacionales de Centros de Padres —cuando se organicen— y con la asesoría de personal de diversas reparticiones del Ministerio de Educación, de centros de educación superior y de las organizaciones no gubernamentales interesadas. Esta comisión buscará las formas de impulsar las planificaciones y acciones tendientes a que los Derechos Humanos se incorporen al currículum.

4. Consideraciones sobre recursos, participación de actores, dificultades y obstáculos

Un programa de Derechos Humanos en la escuela formal requerirá de recursos estatales y comunitarios que permitan implementar las medidas antes

señaladas. Por sobre todo, la elaboración de los recursos metodológicos y curriculares exige de un presupuesto especial. También hay necesidad de recursos para la puesta en marcha de los procesos de sensibilización, formación y perfeccionamiento de profesores. Sin embargo, se pueden sumar a esta tarea, sin mayores recursos, las Universidades e Institutos del país. De igual forma es conveniente que los organismos no gubernamentales destinen parte de su personal para el desarrollo de los programas y materiales educativos.

Por sobre todo, debe pensarse que la tarea de la educación en Derechos Humanos en la escuela no debe quedar reducida a los educadores formales, sino que debe ampliarse a actores sociales diversos. Es importante que se comprenda que esta tarea no es función de un especialista, sino que desde perspectivas diversas, actores sociales distintos pueden hacer una contribución sustantiva en la educación de Derechos Humanos en la escuela.

Las dificultades que hay necesidad de sortear están relacionadas con:

- a) La rigidez del currículum para aceptar temáticas innovadoras.
- b) Vencer los miedos y temores que la temática puede generar. Con el advenimiento de la democracia estos temores se irán lógicamente reduciendo, pero rezagos de ellos permanecerán.
- c) Tiempo curricular, es decir, el recargo de materias incluídas en el currículum.
- d) La tendencia natural de la sociedad a querer olvidar las violaciones a los derechos humanos y el interés especial de los adeptos de la dictadura, por inhibir todos los intentos de replantear esta temática.
- e) La posibilidad que la oposición a un futuro régimen democrático intente crear una imagen pública de politización partidista de la enseñanza, a raíz de la incorporación de los Derechos Humanos a la escuela.

Lo anterior requiere que se sumen las voluntades y el compromiso de las organizaciones de derechos humanos, el gremio del profesorado, los partidos de la Concertación y el propio gobierno, para enfrentar estas dificultades.

Supone, también enfrentar esta temática no sólo en relación con nuestro pasado, sino con una mirada de futuro, de una voluntad de construir una sociedad que, sobre la base de la valoración y respeto de los derechos humanos, permita una convivencia pacífica.

VIII. PERSPECTIVA DE GENERO EN LAS POLITICAS EDUCACIONALES

María de la Luz Silva

1. Descripción del problema

Se ha sostenido durante largo tiempo que en lo que se refiere a la educación, la mujer chilena ha logrado la igualdad con el hombre. Esta creencia, sin embargo, es un mito. Estudios recientes demuestran que la educación en Chile es sexista y discriminatoria con las mujeres pero, como todo mito, se sostiene porque se basa en una verdad a medias, esto es, la elevada participación femenina dentro del sistema. Desde el punto de vista de los géneros, la diferencia más importante no es cuantitativa sino cualitativa(1).

Bajo la inspiración liberal, la mujer accede a la educación durante el Siglo XIX en nuestro país. En la década del 30 se crean establecimientos mixtos

(1) Entendemos por sexismo toda actitud en la que se produce un comportamiento distinto, jerárquico y discriminatorio respecto de una persona por el hecho de que se trate de un hombre o de una mujer. Este se origina en la construcción cultural de los roles asignados a cada sexo biológico, denominados géneros masculino y femenino.

para niños y niñas (coeducacionales)(2) cuyo objetivo era lograr igualdad educativa para ambos sexos, entendiendo que dicha meta se obtenía compartiendo establecimientos, profesores, asignaturas y materias. Finalmente, hacia fines de los 60 se elimina toda discriminación formal en el acceso a las carreras tradicionalmente asignadas a un solo sexo.

En la actualidad, la participación de las mujeres en casi todos los niveles del sistema educacional es prácticamente igual a la masculina. La proporción de mujeres sólo decrece en la matrícula universitaria, pero esta tendencia se acentúa fuertemente en los niveles de postgrado del sistema. Las niñas presentan un rendimiento académico levemente superior al de los varones, sus tasas de repitencia son menores, como lo son también los porcentajes de deserción en relación a los de los jóvenes.

Desde el punto de vista de su preparación profesional/laboral, los buenos resultados obtenidos anteriormente no se reflejan en la educación superior. No obstante que las mujeres son mejores alumnas en la escuela, en la Prueba de Aptitud Académica la proporción es de 60% a 40% a favor de los hombres. Además, las niñas se matriculan en las carreras tradicionalmente asignadas a su sexo (educación, trabajo social, salud, secretariado). Estas carreras, en general, constituyen una proyección del rol "femenino" (dueña de casa-esposamadre), y son, relativamente, peor remuneradas y con menores posibilidades de alcanzar los puestos de mayor jerarquía y poder social.

Aunque la participación sea numéricamente igual, se constata que lo que los alumnos aprenden en su paso por el sistema educacional es diferente según sea el sexo del educando. En el proceso educativo el currículum está reproduciendo y reforzando los estereotipos sexuales tradicionales. El discurso de la escuela reproduce la secular exclusión de las mujeres, haciendo invisible su participación en la historia, conservando así, las jerarquías de género. Los programas de estudio, las actividades a que son expuestos niños y niñas, los textos y el material educativo utilizado, y el tipo de interacciones entre profesores y alumnos favorecen formas de aprendizaje y participación de acuerdo a los roles tradicionales que la sociedad ha asignado para hombres y mujeres. La atmósfera del aula crea condiciones que hacen posible y deseable que los varones desarrollen capacidades de liderazgo, creatividad, autonomía y vocación profesional, particularmente en el área tecnológica. Las niñas, en cambio, aprenden a ser pasivas, dependientes y desarrollan conductas que las subordinan tanto en el mundo del trabajo como de la familia.

(2) *Adduard, Arlette "Historia de la Coeducación", Documento de Trabajo, Santiago, PIIIE, 1989. (Doc. Interno).*

La persistencia a través del tiempo en la reproducción y jerarquización de los géneros en la escuela pese a los esfuerzos por lograr la igualdad para ambos sexos, es una evidencia de la profunda complejidad del fenómeno. Actualmente se están realizando estudios(3) que sostienen que los contenidos de los estereotipos sexuales están cambiando, especialmente en lo que se refiere a sexualidad, proyectos de vida y aspiraciones profesionales, pero que el liderazgo es para ellas una capacidad difícil de desarrollar en el ambiente escolar, dejando ese rol a los varones. Otros estudios(4) señalan que a través de la escuela se transmiten las desigualdades, de género y también de clase. A través del discurso de la escuela, de las expectativas acerca del comportamiento de niños y niñas en el aula, de la atención que prestan a cada uno, así como el sentido de las intervenciones disciplinarias apuntan, en su conjunto, a la conservación/reproducción de las jerarquías —de clase y de género, entre otras—.

Frente a estas constataciones, se ha podido observar que cuando existen prácticas intencionadas orientadas al logro de equidad dentro del aula, es posible identificar medidas que pueden contrarrestar la transmisión de las jerarquías señaladas. Sin embargo, para que ello sea posible es indispensable que el cuestionamiento de las jerarquías de género sea un objetivo conciente impulsado principalmente por las/os docentes. Intencionar las prácticas docentes, desarrollar nuevas formas de enseñanza-aprendizaje y modificar los instrumentos pedagógicos son algunos requisitos necesarios para desarrollar una política educacional que apunte hacia una mayor equidad entre los sexos.

2. El problema

Con la implantación del modelo neo-liberal vigente, las jerarquías de género —de modo semejante a las de clase— se han rearticulado de manera —más o menos— nueva, moldeadas por las demandas del proceso de “modernización”. Por una parte, el integrista conservador imperante tiende a reforzar los estereotipos sexuales tradicionales —hombre proveedor, mujer dueña de casa y

(3) Silva, M. de la Luz y Arlette Adduard, *“La Coeducación en Establecimientos de Enseñanza Media en Chile”*. Informe de investigación. Santiago, PIIE, 1989 (Doc. Interno).

(4) Rossetti, Josefina y cols. *“Docentes y Transmisión de Roles de Género”*. Informe de investigación. Santiago, CIDE, 1989 (Doc. Interno).

Cardemil, Cecilia, Rojas, A. y Latorre, M. *“Resistencias y Posibilidades de Cambio en la Transmisión del Género en Escuelas Chilenas”*. Informe de Investigación. Santiago, CIDE, 1989. (Doc. Interno).

madre— pero a la vez las familias se han visto enfrentadas a la mayor crisis que la presente generación puede recordar. El quebrantamiento de la identidad masculina, fuertemente enraizada en su actividad profesional, debido a prolongados períodos de desocupación y la salida de las mujeres de sus hogares en busca del sustento para la familia, ha tenido por consecuencia un profundo cuestionamiento también a nivel de los roles de género. Las mujeres se han visto forzadas a enfrentar desde su posición discriminada las difíciles condiciones de vida que han existido en Chile en los últimos años. Al salir de sus hogares en busca de trabajo con escasa o nula calificación, se vieron obligadas a aceptar muy malas condiciones de trabajo. La docilidad y subordinación, actitudes valoradas positivamente en las mujeres dentro de los modelos tradicionales, ha sido un factor determinante en la discriminación económica, social, política y cultural de la mujer. La consecuencia es que ellas perciben actualmente casi la mitad del ingreso que perciben los hombres por el mismo trabajo y calificación. Además, —como es esperable— se concentran en actividades tradicionalmente femeninas (carreras feminizadas) a las que se asocia el bajo nivel relativo de los salarios. Cuando se incorporan en áreas tradicionalmente “masculinas”, lo hacen en las actividades peor remuneradas y ubicadas en posiciones dependientes o subordinadas(5).

El modelo neo-liberal transformó la educación en un bien que debe regirse por las leyes del mercado. En este contexto, no ha cabido una política educativa que intencione la acción del Estado hacia objetivos de equidad —ni de clase ni de género, entre otras diversidades—. La actividad educativa ha devenido en actividad lucrativa para unos pocos y pésimas condiciones de trabajo para la gran mayoría de los docentes. Excesiva carga horaria, bajos salarios y el doble rol de trabajadora y dueña de casa ha transformado a las maestras en uno de los sectores que ha debido pagar los elevados costos del actual modelo. Las deterioradas condiciones de empleo y trabajo en las cuales las profesoras deben realizar su labor docente, ha tenido como efecto la disminución de la calidad de la educación.

La “municipalización-privatización” de los establecimientos educacionales, la flexibilidad curricular que deja en libertad a los directores para eliminar del programa casi cualquier asignatura, las leyes del mercado que rigen para maestros y alumnos, entre otras medidas adoptadas por el régimen militar, han colaborado a la elitización de la educación. Por consiguiente, los que no pueden pagar buena educación con financiamiento privado, esto es, la gran

(5) *Adriana Muñoz Dalbora Fuerza de Trabajo Femenina: Evolución y Tendencias en el Mundo de Mujer: continuidad y cambio*, CEM, Santiago, 1988.

mayoría del estudiantado, sufre un grave deterioro de la calidad de la educación que recibe. En lo que se refiere al género —como a otras desigualdades— este es un factor primordial para que las mujeres logren efectivamente igualdad de oportunidades en el sistema educacional, por cuanto necesitan docentes que, al menos, dispongan de tiempo y posibilidades para perfeccionarse en relación a la temática del género, y para revisar y reflexionar sobre sus prácticas pedagógicas. También es necesario que existan los recursos para revisar los textos escolares así como otros instrumentos pedagógicos.

El problema del género cobra especial relevancia en la coyuntura en que se abre paso un proceso de democratización en el país. No será posible avanzar en esta tarea si el estereotipamiento de los roles asignados a los sexos no es abordado críticamente y, a la vez, se cuestionan las jerarquías de clase y de género. Es indudable que romper con concepciones tan profundamente arraigadas en una cultura, y tan fuertemente reforzadas en la última década, será tarea de largo aliento y, en la medida en que devela relaciones de poder, encontrará resistencias. Recomenzar esta tarea es, por lo tanto, un desafío colectivo, que requiere de un conjunto de voluntades capaces de crear las condiciones para la construcción de consensos sobre nuevas bases de equidad. Abarca, en consecuencia, a quienes participan prácticamente en todos los niveles y ámbitos del sistema educacional, vale decir, a educadores tanto como a educandos, así como también a autoridades, estudiantes y trabajadores de la educación, sea como estudiosos del tema, en la administración/gestión del sistema o como responsables de implementar las políticas estatales.

3. Objetivos Generales

Un objetivo del gobierno de concertación democrática es lograr una mayor equidad entre los sexos en el sistema educacional, y en la sociedad en su conjunto como producto del cumplimiento de dicho objetivo.

En relación a las docentes:

1. Mejorar las condiciones de empleo y trabajo del sector docente, y en particular, de las mujeres profesoras dado que es indispensable moderar efectivamente los efectos negativos de su doble rol sobre el desempeño de su trabajo.

En relación a los procesos de enseñanza-aprendizaje dentro de la escuela:

1) Lograr una modificación de las prácticas de los docentes en el aula intencionándolas con el fin de contrarrestar las desigualdades educacionales de género que transmite la escuela.

2) Impulsar nuevas formas de enseñanza-aprendizaje que favorezcan el desarrollo integral de la persona en sus dimensiones individual y social y posibiliten la construcción de nuevos consensos sobre bases no jerárquicas, sino de colaboración entre los sexos.

3) Modificar los materiales pedagógicos eliminando de éstos sus contenidos sexistas e incorporando en ellos los elementos necesarios para desarrollar la capacidad crítica en los educandos que les permita reelaborar y resignificar contenidos.

Considerando que la equidad es una meta de largo plazo, para lo cual es preciso impulsar medidas de corto y mediano plazo, los objetivos especificados corresponden a aquellos posibles de implementar durante la transición democrática, esto es, que pueden ser logrados dentro del plazo de 4 años, pero que, en muchos casos, consisten en iniciar cambios de largo plazo, los que no será posible evaluar de inmediato.

4. Medidas

1. Promover y sensibilizar para que se reconozca y difunda la importancia de la temática de género por parte de maestros, alumnos, trabajadores de la educación, familias, comunidad y autoridades.

- a) utilización de los Medios de Comunidad Social para producir programas educativos, entrevistas acerca del tema y/o debates públicos en televisión y radios.
- b) promover la realización de seminarios, foros y otras actividades de difusión a nivel comunal, regional y nacional con la participación activa de docentes y autoridades educacionales y gremiales.
- c) producir una publicación especializada dirigida a docentes, autoridades educacionales y público en general.

2. Incorporar la temática de género en los programas de perfeccionamiento docente llevados a cabo por el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP), el Colegio de Profesores, Universidades e Institutos que imparten carreras docentes y que trabajan con el magisterio y/o con las escuelas a través de actividades tales como:

- a) desarrollar investigación sobre la temática de género y la difusión de sus resultados, a fin de facilitar su inclusión en los programas de formación y perfeccionamiento docente.
- b) introducir la temática del género como parte integral de los programas del CPEIP destinados a mejorar la calidad de la educación a través de los programas de actualización y reciclaje profesional del profesorado.
- c) establecer medidas de discriminación positiva para las profesoras como cupos preferenciales o sistema adecuados a la doble carga que ellas soportan, con el fin de que puedan incorporarse a los procesos de perfeccionamiento docente y puedan obtener altos logros en éstos.
- d) desarrollar a través del Colegio de Profesores programas de perfeccionamiento docente que incluyan la temática de los géneros a través de:
 - i) Talleres (en Escuelas de Temporada y Permanentes) destinados a que las/os docentes, en tanto sujetos de un determinado sexo, vean sus propias vidas condicionadas por la construcción de los géneros en nuestra sociedad.
 - ii) Talleres de Educación Democrática de Género destinados a que los docentes puedan revisar los contenidos de los paradigmas del género con que operan en sus prácticas pedagógicas, analizando colectivamente posibles alternativas que les permitan intencionar la igualdad educativa.
 - iii) Talleres de análisis comparativo sobre los efectos de la educación mixta y no mixta en estudiantes de ambos sexos, integrando profesores de establecimientos coeducacionales y segregados, para debatir acerca de sus implicancias futuras e identificar estrategias que apunten al logro de equidad entre los sexos.
- e) implementar programas de perfeccionamiento de docentes a nivel municipal desarrollando experiencias pedagógicas que consideren las formas distintas de aprender y los intereses diferenciados de niñas y niños.
- f) incorporar la perspectiva de género en el currículum de formación de estudiantes universitarios, muy especialmente en aquellas carreras vinculadas a la educación, a la salud y a las ciencias sociales (educación parvularia, educación diferencial, pedagogía, psicología, sociología, medicina, matronas, enfermeras, psiquiatría, etc.) y en la práctica profesional a nivel de observación y de talleres.
- g) crear mecanismos de capacitación de post grado para preparar docentes universitarios de manera que puedan desarrollar el rol de tutores para tesis o prácticas que consideren la perspectiva de género en distintas carreras.

3. Establecer mecanismos de discriminación positiva para las niñas destina-

dos a promover el incremento de mujeres en carreras científico-matemáticas o tecnológicas.

- a) estimular y promover la participación de las niñas en carreras tecnológicas, estableciendo cupos preferenciales tendientes a equiparar las proporciones en que cada sexo se matricula en las carreras.
- b) otorgar becas a postulantes de sexo femenino para estudiar carreras en las áreas científico-matemáticas y tecnológicas.
- c) abrir y difundir la creación de un concurso de becas para estudiantes mujeres salidas de la Enseñanza Media que deseen estudiar carreras universitarias en áreas científico-matemáticas o tecnológicas.

4. Mejorar las condiciones de empleo y trabajo del sector docente, en especial de las mujeres profesoras a través de:

- a) el establecimiento de mecanismos de discriminación positiva para las mujeres tales como la disminución de la carga de trabajo; facilitarles el cuidado de los hijos menores a través de la creación de salas-cunas en las escuelas para los hijos de profesores y profesoras; ponderaciones o cupos especiales para que accedan a estudios de postgrado.

5. Eliminar el sexismo de los instrumentos pedagógicos a través de las siguientes medidas:

- a) revisión de los textos escolares actualmente en uso con el fin de identificar contenidos explícitamente sexistas y ausencias que atenten contra la autoestima y la autoimagen de las niñas.
 - i) Crear una Comisión Técnica en el Ministerio de Educación cuya tarea consista en revisar y evaluar desde una perspectiva de género los textos educacionales actualmente vigentes y proponer posibles modificaciones y/o unidades temáticas que permitan a los docentes tratarlos críticamente.
- b) las llamadas a propuestas públicas solicitadas por el Ministerio de Educación incluirán como condición que los contenidos de los textos escolares no sean sexistas.
- c) promover la generación de productos culturales desde las mujeres con el fin de disponer de materiales para ser incorporados al currículum escolar o universitario.
 - i) Incentivar la investigación académica sobre participación de las mujeres en la cultura.

- ii) Asignar un 10% de los fondos para investigación en áreas sociales que el Fondo de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT) otorga anualmente a investigaciones relativas al género.
- d) desarrollar unidades pedagógicas para ser utilizadas por las/os profesoras/es que permitan una lectura crítica de los textos escolares desde una perspectiva de género.

6. Impulsar, orientar y supervisar medidas que sustenten la política de género a través de las instancias técnicas de los establecimientos educacionales:

- a) a nivel de jardines infantiles, crear programas experimentales que estimulen a niñas y niños a desarrollar actividades y/o juegos que estimulen la autonomía, la creatividad y el interés por el conocimiento y la experimentación científica, junto con desarrollar su capacidad nutricia.
- b) a nivel de la escuela, promover nuevas formas de enseñanza-aprendizaje a través de:
 - i) La introducción de temas que visibilizan a la mujer como sujeto histórico y social; que recogen los aportes e interpretaciones de ambos sexos en distintos saberes y culturas.
 - ii) El desarrollo de formas de trabajo grupal que posibiliten la organización colectiva del trabajo y permitan el liderazgo femenino como metodologías de aprendizaje que posibilitan relaciones no jerárquicas entre los sexos.
 - iii) El desarrollo de actividades académicas orientadas a motivar la participación de las niñas en áreas científico-tecnológicas y de los niños en áreas humanísticas.
- c) preparar Unidades de Orientación, Proyectos Escolares y Actividades Extra Programáticas por el CPIEP para ser utilizados en forma voluntaria por los establecimientos que soliciten apoyo técnico.
- d) estimular y promover la participación de las niñas en el Plan Electivo Científico Matemático mediante actividades que permitan a las niñas visualizar sus posibilidades futuras, y que les ayuden a valorar sus propias capacidades para hacerlo.
- e) promover el desarrollo de actividades realizadas por la Dirección del establecimiento para los/as alumnos/as y/o los apoderados y la comunidad orientadas a debatir acerca de la temática de los géneros.
- f) cautelar la implementación de la política de género utilizando el Sistema Nacional de Supervisión dependiente de la Dirección de Educación como mecanismo técnico que controle la calidad y contenidos de los programas educativos desarrollados por los establecimientos educacionales.

g) eliminar la disposición que obliga a adolescentes que se encuentren embarazadas a trasladarse a establecimientos educacionales vespertinos.

7. Promover y apoyar actividades que sensibilicen e integren a la comunidad escolar a trabajar en torno a la temática de género a través de las siguientes medidas:

- a) promover y apoyar actividades sobre la temática de género que realicen los Centros de Alumnos a nivel de establecimiento, local, regional o nacional.
- b) promover y apoyar actividades sobre la temática de género que realicen los Centros de Padres y Apoderados.
- c) promover la participación activa de los padres en la escuela como mecanismos destinados a que ambos padres compartan las responsabilidades en la educación de sus hijas/os a través de:
 - i) Utilizar técnicas de educación popular para desarrollar con los padres una reflexión sobre el género y el futuro de sus hijas/os.
 - ii) Buscar la colaboración de los padres para complementar desde el hogar la orientación a la equidad en la educación de sus hijos/as.
 - iii) Solicitar que los Centros de Padres lleven a cabo un trabajo de análisis crítico de los textos escolares y de las oportunidades ocupacionales de sus hijas/os.
- d) incluir en las Escuelas de Padres la temática de género.

8. Dar mayores oportunidades de educación a las dueñas de casa y jóvenes:

- a) modificando o ampliando los horarios de las Escuelas de Adultos para que puedan asistir las mujeres durante las horas en que sus hijos están en los establecimientos educacionales.
- b) creando programas de alfabetización utilizando metodologías de educación popular y sistemas pedagógicos que desarrollan la capacidad de lectura crítica de los textos por las mujeres, de acuerdo a experiencias desarrolladas por Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) durante los últimos años.

5. Consideraciones

Las medidas de política propuestas requieren, para su implementación, de recursos económicos de bajo monto. Muchas de ellas consisten en modificacio-

nes en el contenido de planes y programas de gobierno o de otras instituciones que asignan regularmente presupuesto para las tareas señaladas. Se requiere, eso sí, de personas especializadas que apoyen la implementación de dichas políticas en las instancias correspondientes.

Otro conjunto de medidas depende del interés y la voluntad de cambio existente en docentes, apoderados y estudiantes y para ello se requiere de apoyo institucional. La asignación de fondos para seminarios, foros y publicaciones especializadas, entre otras medidas, despierta el interés por el tema, reconoce su importancia y facilita el desarrollo de las actividades correspondientes.

Finalmente, hay medidas que son materia de reglamentación (ej.: estudiantes embarazadas) y para ello sólo es necesario dictar la norma correspondiente. Las becas para estudios superiores pueden provenir del programa nacional de becas, estableciendo medidas de discriminación positiva dentro de los criterios de selección de los becarios, o pueden provenir de un fondo especialmente asignado para esta medida.

En consecuencia, implementar estas medidas será posible, en muchos casos, por la sola voluntad de las autoridades o dirigencias correspondientes, tanto a nivel de establecimientos, como a nivel Municipal, regional o nacional. Sin embargo, es preciso reconocer que no siempre será posible contar con esas voluntades. De allí que el trabajo de sensibilización y motivación dirigido a toda la comunidad, incluidas las autoridades, tiene alta prioridad.

Recursos humanos y técnicos para la implementación de estas medidas:

- a) Oficina Nacional de la Mujer. Entidad al más alto nivel que será la encargada de promover y apoyar la política hacia las mujeres que implementará el gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia. A través de sus equipos técnicos podrá asesorar y coordinar medidas de políticas sectoriales orientadas a lograr una mayor equidad para las mujeres.
- b) Colegio de Profesores. El máximo organismo gremial de los docentes cuenta con un equipo de profesionales que han estado trabajando la temática del género en la educación. Este grupo constituye un recurso técnico y humano capaz de desarrollar iniciativas en este sentido y colaborar con organismos gubernamentales para la implementación de estas políticas, ya que cuenta con los conocimientos adecuados para ello.
- c) Las ONG's. La experiencia acumulada en los organismos no gubernamentales durante los últimos 15 años en relación a la temática del género en la educación es un recurso de alta calidad técnica capaz de prestar servicios adecuados a las necesidades de un programa de este tipo.

- d) Organizaciones sociales de docentes. Existen diversos grupos, particularmente algunos formados por mujeres interesadas en la temática del género, que actualmente están en condiciones de desarrollar iniciativas en este sentido, tanto desde un punto de vista metodológico como de política de género.

IX. EDUCACION DE LA JUVENTUD

Luis Eduardo González

1. Antecedentes sobre la Juventud Chilena

Se define usualmente a la juventud como el grupo etario comprendido entre los 14 y los 24 años. En Chile este grupo está formado por 2.718.716 personas y constituye el 20,6% de la población total del país, de este grupo el 49,5% son mujeres. De estos jóvenes, un 81% vive en áreas urbanas y sólo el 19% en áreas rurales.

Sobre la base de los ingresos de la fuerza laboral en la Región Metropolitana, se podría hacer una extrapolación para el país estimándose que un 12% de los jóvenes en Chile pertenece al nivel socioeconómico medio alto; un 24% al nivel medio; un 47% al nivel medio bajo y un 12% a un nivel marginal (trabajadores que reciben menos de \$ 12.000 mensuales).

La edad juvenil es una etapa de tránsito, de espera y preparación para incorporarse a la vida adulta. Pero es al mismo tiempo una etapa de la vida en la cual se definen comportamientos sociales permanentes de las personas, lo cual resulta relevante para la consolidación de la democracia y para el futuro desarrollo del país.

Por estar definida como un grupo etario, la juventud tiene en común lo que es propio de su edad, pero en el caso chileno constituye un conglomerado social altamente heterogéneo, tanto por sus características demográficas y de desarrollo psico-biológico, como por sus condicionantes económicas y sociales. En efecto, las situaciones y problemas que deben enfrentar los distintos subgrupos dependiendo de su edad, sexo, área de residencia y nivel socioeconómico, difieren sustantivamente y, por tanto, deben ser abordados en forma distinta por el futuro gobierno democrático.

Antecedentes para una Educación de la Juventud

Hablar de educación y de los jóvenes es hablar del futuro. Por tanto, al hacer una propuesta educativa para la juventud es necesario tener algunos referentes generales sobre los requerimientos del futuro que es en parte incierto, pero que también en parte es predecible y, en alguna medida controlable.

No es factible pedir a la educación que solucione todos los problemas de la juventud y de la sociedad en general, como tampoco es lógico que se desligue y haga caso omiso de ellos. Por esto presentamos **tres referentes** que permiten analizar la realidad actual y sobre los cuales podría planificarse una educación en democracia que son: el proceso de modernización del país; calidad de vida y las condiciones del entorno socio-cultural en que vive una mayoría de la juventud y la actual inequidad social. A continuación nos referiremos a cada uno de ellos.

1. La educación y el proceso de modernización del país

En las últimas décadas, se han producido cambios en la ciencia, en la tecnología, en los procesos productivos y también en lo social que han conducido a un fenómeno complejo que podríamos denominarlo "modernización", vinculado con una mayor automatización de los procesos productivos; con una mayor valoración del conocimiento científico y tecnológico y un uso intensivo de la informática; con una disminución de los requerimientos de mano de obra sin calificación y un cambio en las relaciones laborales; con un aumento de la vida activa de las personas y una variación en la ocupación del tiempo de cada una; con un incremento proporcional de la ocupación del sector servicios y una disminución de la hegemonía del Estado en lo económico; y con una mayor interdependencia de los fenómenos económicos a nivel internacional e influencia del

capital multinacional, agravada, en el caso de Chile, por una deuda externa considerable.

En relación con la modernización y con la preparación de los recursos humanos necesarios para ello, se detectan un conjunto de situaciones y problemas educativos que se indican a continuación.

a) La educación secundaria que recibe actualmente la juventud no está contribuyendo a enfrentar adecuadamente el futuro en la medida en que se ha desvinculado de los avances científicos, tecnológicos y de los cambios en los procesos productivos.

b) La educación secundaria no está facilitando el acceso a la cultura universal, y refuerza la disociación entre la cultura social y la cultura escolar.

c) La educación formal ha perdido preponderancia como la única instancia formadora para la juventud. Se está educando cada vez más a través de la capacitación profesional, de los medios de comunicación, de las organizaciones locales y de la propia interacción entre los jóvenes.

La modalidad científico-humanista no prepara para el trabajo al joven que no ingresa a la educación post-secundaria: quienes desertan de esta modalidad, no tienen ninguna formación para incorporarse al campo laboral.

La modalidad técnico-profesional, por su parte, está orientada al desempeño de un oficio en una empresa mediana o grande; no forma adecuadamente para las diferentes etapas de la producción, ni entrega la tecnología propicia para la pequeña empresa y el trabajo independiente, lo cual en el largo plazo, perjudica a los sectores populares.

2. La educación, la calidad de vida y las condiciones del entorno socio-cultural de los jóvenes

Hasta los trece años, casi todos los niños están asistiendo a la escuela formal. Una cantidad importante además de estudiar, trabaja. A partir de los 14 años comienza la deserción: los primeros en abandonar los estudios son los jóvenes rurales pobres y los jóvenes urbano-marginales.

La tasa de inactividad (el que no estudia ni está en la fuerza laboral) más importante se produce entre los 15 y los 18 años en las zonas rurales y entre los 17 y 22 años en las zonas urbano-marginales.

La desocupación (buscan trabajo sin encontrar, ya sea con o sin experiencia laboral previa) aumenta a partir de los 21 años.

Tanto los jóvenes que sólo estudian, como los que sólo trabajan, reúnen una cantidad significativa de tiempo libre que se puede estimar en varios millones de horas-personas por año, las que, en especial para los varones de sectores populares implican un alto riesgo de delincuencia, drogadicción y/o alcoholismo.

Los jóvenes de sectores populares carecen de instancias u organizaciones para reunirse, canalizar y compartir sus inquietudes, les falta experiencia de participación, e incluso tienen problemas para comunicarse con otros jóvenes.

La educación tiende a fortalecer patrones autoritarios; no fomenta la capacidad crítica, la autonomía intelectual, el hábito de la investigación y la duda; tampoco se robustece la autoestima y la identidad de los educandos de diferente origen social, étnico y económico.

Ni el Estado ni los establecimientos se han hecho seriamente responsables de los aprendizajes que nominalmente aparecen en los planes y programas de estudio, como lo muestran algunas evaluaciones y los resultados de la Prueba de Aptitud Académica. Los jóvenes no dominan su idioma materno, el vocabulario científico, la operatoria lógica y matemática y no se capacitan para integrar conocimientos y para capacitarse por sí mismos.

A nivel de la educación técnico-profesional, que es preferida por los sectores populares, tampoco se cumple, en muchos casos, con su propósito, ya que no prepara adecuadamente a los educandos ni facilita su incorporación al sector productivo.

Además, existe poca articulación de la educación formal con otras instancias educativas como son la capacitación profesional, los programas de desarrollo comunitario y los medios de comunicación masivos.

En general, los jóvenes no tienen una adecuada formación respecto a las etapas de su desarrollo afectivo y físico, desconocen aspectos de la sexualidad humana y a veces, les hace falta apoyo para iniciar con madurez sus vínculos de pareja.

El hogar, para una proporción significativa de jóvenes, ha dejado de ser el grupo de referencia fundamental. Un sector importante de la población tiene grupos familiares desavenidos o separados, lo que se agrava en los sectores

populares por la carencia de espacios vitales adecuados. Las situaciones de pobreza y desempleo contribuyen a hacer más difícil las relaciones entre los padres y sus hijos adolescentes. En el caso de las niñas, reciben un trato discriminatorio respecto a sus obligaciones en la casa y una menor libertad.

3. La educación y la inequidad económica y social

En la sociedad chilena se ha incrementado la estratificación social. Por una parte, una minoría tiene condiciones de vida similares a las de los países industrializados. Por otra, una proporción significativa vive en condiciones de pobreza: a lo menos, un millón de niños y jóvenes de sectores más pobres no logra satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, salud, vestuario y vivienda.

Una cantidad estimada en, a lo menos, 250.000 jóvenes cuya gran mayoría pertenece a sectores populares, desean trabajar pero no pueden hacerlo. Muchos de estos jóvenes ha realizado algún estudio de nivel secundario. Ello constituye uno de los problemas sociales más importantes y es, por cierto, un desafío para el sector educación.

La educación no está contribuyendo a generar una mayor equidad económica y social, sino más bien a sostener y reproducir la inequidad existente.

La educación secundaria contribuye a que se acepten —en especial, en los educandos de sectores populares— como normales las diferencias estructurales existentes y a concebir que el fracaso y la deserción escolar se deben sólo a un problema personal, sin considerar la inadecuación de los aprendizajes y de los patrones culturales con que se entregan. Así se revierte una situación de inequidad social en un problema individual de logro que justifica y refuerza la estructura económico-social existente.

La responsabilidad frente a los aprendizajes establecidos en los planes y programas de estudio que la educación secundaria expresada en los puntajes de la Prueba de Aptitud Académica y en la proporción de estudiantes que ingresa a la educación postsecundaria, es mayor en los establecimientos que atienden a los sectores de elite que en los establecimientos donde asisten las mayorías, es decir, los más ricos aprenden y se les exige más.

A pesar de un incremento importante de la cobertura, menos de la mitad de los jóvenes chilenos está completando su educación secundaria.

La situación socio-económica, vale decir, la carencia de medios y por ende, la necesidad de aportar al ingreso familiar; la ubicación territorial y la proveniencia de un hogar con una cultura diferente a la que predomina en la escuela incide en la deserción de los jóvenes. Por eso, quienes tienen mayores dificultades para completar su educación secundaria se concentran en los sectores rurales y en los sectores urbano-populares, siendo mayor la deserción entre los varones por su mayor responsabilidad con el aporte al ingreso familiar, reforzando así la discriminación y la selectividad de tal modalidad.

2. Propositiones

Dado lo heterogéneo de la juventud chilena resulta altamente conveniente establecer acciones diversificadas que respondan a las necesidades e intereses de los diversos subgrupos. De ahí que como estrategia general propongamos trabajar con los jóvenes a través de **programas** entendidos como un conjunto de acciones concertadas en torno a objetivos claros y precisos, con cobertura y duración predeterminadas, con supervisión constante y una evaluación cuidadosa de los procesos y sus resultados, y con una renovación posible de acuerdo a lo que indique la evaluación.

La educación para la juventud no puede estar limitada al ámbito de lo escolar, porque sectores importantes de dicha juventud —en especial los menos favorecidos— están fuera de la educación formal. Además, la realidad actual hace tender a un enfoque más integrador para comprender y satisfacer mejor las necesidades de los jóvenes, en especial en lo que se refiere a su participación en su comunidad y su incorporación a la producción. De ahí que sea necesario el trabajo integral y coordinado con los jóvenes dentro y fuera de la escuela. Esta posición implica pensar la educación para la juventud en un sentido amplio de potenciar recursos humanos y dinamizar la sociedad y no con un sentido escolarizante y limitado, en que un nivel educativo prepara para ingresar al otro.

Para ello se requiere articular y canalizar el apoyo a la juventud de diversas instancias tanto del sector estatal como privado, incluyendo a los organismos no gubernamentales.

Sabemos que en corto plazo no será factible crear nuevas estructuras para este trabajo diversificado e integral con los jóvenes. Por otra parte, sabemos que existe una gran cantidad de recursos humanos y organizacionales y bastante experiencia acumulada en diversos organismos e instancias gubernamentales y no gubernamentales. Por tanto una forma de superar esta dificultad será el generar instancias de **articulación y coordinación** a través de

consejos o comisiones de trabajo que privilegien la iniciativa local y que no redunden en grandes inversiones.

En concreto, se propone organizar y coordinar la educación para la juventud en torno a seis grandes áreas de trabajo o subsistemas. Estas deberían estar articuladas entre sí, pero sin que por el momento signifique crear formalmente nuevas estructuras. A cargo de cada una de estas áreas debería estar un coordinador y una comisión técnica o un consejo que recogiera las sugerencias de los diversos sectores, estableciera políticas generales y concertara las acciones. La coordinación entre las áreas se daría a través del Consejo Nacional de Educación, de la Ciencia y la Cultura cuya creación ha sido propuesta por diversas instancias, esta estructura se repetiría tanto a nivel nacional como regional y en algunos casos a nivel local. Las seis áreas o subsistemas son: educación general; formación profesional y educación de adultos; cultura y desarrollo social; educación superior, y el área de ciencia y tecnología. En esta propuesta nos referiremos únicamente a las tres primeras.

En cada una de ellas propondremos algunos ejemplos de programas destinados a que la educación para la juventud contribuya a: la modernización del país, a mejorar la calidad de vida y las condiciones del entorno socio-cultural de los jóvenes y contribuya a generar una mayor equidad social.

2.1 Propuestas para la Educación General de Nivel Secundario

La educación secundaria general está formada por las modalidades científico humanista y el ciclo común de primer y segundo año medio.

Sin embargo, a la educación secundaria actual, es necesario quitarle su carácter de nivel de transición o preparatorio para la educación post-secundaria, nivel al que aún está accediendo una minoría. Es necesario además, concebirla como una de las varias instancias de formación para la juventud para lo cual debe coordinarse con otras instancias.

Se propone, por tanto, sobre la base de los principios de la educación permanente, generar para los (las) jóvenes mayores de 13 años un proyecto educativo dinámico y globalizador; que tenga sentido por sí mismo, y que efectivamente los prepare para enfrentar los desafíos del futuro.

Las innovaciones propuestas para este subsistema se pueden sintetizar en relación a los tres referentes generales mencionados inicialmente en los términos siguientes: **—un mejoramiento de la calidad de la educación de tal**

suerte que los aprendizajes resulten más relevantes para el proceso de **modernización** del país y para mejorar la calidad de vida y las condiciones del entorno socio-cultural de los jóvenes; –un incremento de la incidencia de la educación formal para lograr una **mayor equidad** económica y social, para las generaciones más jóvenes. En especial incrementando la cobertura de nivel secundario en los sectores menos favorecidos e implementando aprendizajes más relevantes para sus necesidades.

A continuación se enuncian algunos programas:

1) Programa de Adecuación Curricular para la Educación Secundaria

Este programa estaría destinado a promover y facilitar la innovación curricular durante el primer año de gobierno. Para ello, sobre la base de los estudios nacionales y locales y con la colaboración de los sectores pertinentes se establecerían planes y programas para la educación formal de nivel secundario.

2) Programa de Mejoramiento del Equipo y Materiales Docentes.

Este programa estaría centrado en la producción de textos y material didáctico, con participación del Centro de Perfeccionamiento e Investigaciones Pedagógicas y de los equipos de autores de textos pertenecientes a las empresas editoras.

El Ministerio prepararía las bases y condiciones y licitaría la impresión en las casas editoras. Se propone además coordinar la producción de textos con un programa de difusión y desarrollo de la ciencia y tecnología.

3) Programa de Liceos Experimentales

Este programa tendría como propósito establecer modelos y criterios de excelencia que también contribuyan a mejorar la calidad de la enseñanza y por otra parte explorar en nuevas formas de enlace y transferencia entre la educación secundaria y post-secundaria.

Se procurará que los liceos experimentales se constituyan en instituciones de excelencia que operen como cabeza de redes de los liceos de áreas rurales y urbano-populares.

4) Programa Nacional de Orientación

Este programa focalizaría su acción prioritariamente hacia las necesidades

de los jóvenes estudiantes de sectores urbano-populares y rurales, considerados en términos integrales. Significa atender la problemática del ingreso a la adolescencia con su proceso de maduración psicológica, de la inserción en la realidad social y de las aspiraciones de continuación de estudios o de ingreso al mundo del trabajo.

El programa debería concertar acciones con los orientadores, las unidades técnico-pedagógicas y los profesores jefes de cada establecimiento, y a través de ellos, con las familias de los alumnos.

Implicaría diversas acciones para potenciar la capacidad de los actores señalados, tales como provisión de literatura apropiada, acciones de perfeccionamiento, realización de seminarios regionales y locales sobre los problemas de orientación.

El Ministerio de Educación, las municipalidades y los sostenedores deberían comprometerse a aumentar la cantidad de profesionales que se desempeñan en este ámbito, en los liceos urbano-populares y rurales, y/o aumentar sus posibilidades de dedicación horaria, en el caso de los profesores-jefes.

5) Programa de Apoyo Escolar

Este programa estará destinado a compensar algunas de las deficiencias de los establecimientos de sectores populares. Se propone que se refuerce especialmente a las bibliotecas de los establecimientos de los sectores populares, que se entreguen medios y materiales de apoyo docente y, en acuerdo con la comunidad, se habiliten nuevos lugares para lectura y estudio, fuera del aula. También debe contemplarse un perfeccionamiento especial para todo el personal directivo y docente que atienda a establecimientos de sectores populares.

6) Programa de Becas para la Continuación de Estudios.

Establecer un programa de becas (matrícula y otros gastos escolares) a los cinco mejores alumnos de cada establecimiento ubicado en comunas más pobres para que puedan continuar estudios post-secundarios.

2.2 Propuestas para la Formación Profesional y Educación de Adultos y Jóvenes

Esta área como tal no existe actualmente en el sector educación, salvo en lo que se refiere a educación formal de adultos, la que a su vez en muchos aspectos

tos tiene un sentido bastante escolarizante. Además, supone una coordinación con otros Ministerios en especial con ODEPLAN y el Ministerio del Trabajo.

El sentido de esta área o sub-sistema es la de coordinar todos los esfuerzos orientados a la formación profesional, entendida como la preparación de los recursos humanos para la producción.

Al **Area de Formación Profesional y Educación de Adultos** le correspondería organizar, coordinar y articular el trabajo educativo que realizan los centros de formación técnica, la educación formal de adultos y la educación técnico-profesional dentro del sector educación. Pero, además, le correspondería articularse y llegar a una acción coordinada y conjunta con algunas dependencias del Ministerio del Trabajo, en especial con el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), lo cual a su vez implica una relación con los organismos técnicos de ejecución (OTE), en especial con INACAP y los 5 organismos intermedios (O.I.) encargados actualmente de la capacitación laboral (v. gr. Cámara Chilena de la Construcción y otros) y con otros programas de jóvenes relacionados con la formación laboral (v. gr. Organismos No Gubernamentales).

Los criterios centrales en torno a este campo serían:

- Formar para la producción y no sólo para un oficio o un puesto de trabajo.
- Formar preferentemente en torno a necesidades y metas de desarrollo locales y no en términos amplios.
- Coordinar todos los recursos disponibles incluyendo la participación de organismos del Estado y particulares, empresas y organismos no gubernamentales así como organizaciones de la comunidad.
- Dar oportunidades de formación a todos los jóvenes, en especial a los desertores y también a los estudiantes de liceos de sectores populares que están en la educación general. (Debe recordarse que en la práctica la educación técnica es sólo accesible para los que llegan al tercer año de secundaria).

A continuación se enuncian algunos programas para la formación profesional.

1) Programa de Equipamiento de Talleres de la Educación Técnico Profesional (E.T.P.)

Sobre la base de estudios locales y en colaboración con el sector productivo y con otros agentes de la comunidad que sean pertinentes, se apoyaría la modernización de talleres de la E.T.P. este apoyo se daría con el compromiso de las

escuelas técnicas de abrir estos talleres a estudiantes de la enseñanza media y/o de otros programas juveniles locales, como asimismo que se estimule la formación para la producción y las experiencias productivas de los estudiantes. Dentro de este contexto se sugiere mantener y fortalecer las escuelas técnicas traspasadas al sector empresarial, pero enriqueciendo este apoyo con una permanente evaluación.

2) Programa Experimental de Educación Complementaria

Este programa estaría destinado a optimizar los recursos disponibles en función de darles oportunidades de formación profesional a estudiantes de la educación científico humanista (E.C.H.) en establecimientos ubicados en sectores populares de las grandes ciudades.

A largo plazo, se propone que las escuelas de la E.T.P. tiendan a asemejarse a los organismos técnicos de ejecución del sistema SENCE, centrando su actividad en talleres modulares de capacitación abiertos para estudiantes de la educación científico-humanista (E.C.H.) de establecimientos aledaños (modelo de nuclearización).

Para ello se sugiere a los directores provinciales de educación que establezcan los Programas Experimentales de Educación Complementaria, promoviendo convenios y facilitando el intercambio de estudiantes entre la E.T.P. y la E.C.H. A través de este programa también se podrían reconocer los estudios que ofrezcan otras instituciones a nivel de enseñanza media (programas especiales para trabajadores jóvenes, estudios por correspondencia para desertores, etc.).

Este programa se debería complementar con el uso de material de instrucción, para lo cual existe bastante ya realizado a través del Programa de Capacitación Ocupacional Básica (COB) que realizó el Ministerio de Educación. De esta forma, para ingresar al taller, los alumnos deberían pasar exámenes teóricos previos.

También para estos efectos se puede solicitar la participación de los Centros de Formación Técnica y los Organismos Técnicos Ejecutores, a los cuales se les contrataría para servicios específicos. Es importante que en estos programas se incorpore también una formación adecuada para que conozca sus deberes y derechos laborales y sociales y los pueda hacer valer.

3) Programa de Reescolarización y Atención a Jóvenes Desertores.

Este programa estaría destinado a la población entre 14 y 18 años que ha

dejado la escuela y que no trabaja o que trabaja muy ocasionalmente. Tendría características similares a un servicio juvenil voluntario pero más centrado en la reinserción en la educación formal, utilizando para ello material de aprendizaje especial y un currículo ad hoc. En él podrían participar como monitores estudiantes universitarios que reciban becas y crédito fiscal y/o voluntarios. La acreditación en este caso estaría a cargo de las escuelas de adultos con las cuales debería estar articulado.

4) Programa Nacional de Inserción Laboral

Este programa estaría destinado a jóvenes de 19 a 20 años en sectores rurales y de 20 a 22 años en sectores urbanos (que son las edades de mayor incidencia en la incorporación a la fuerza de trabajo) que en su mayoría están en una etapa de inserción más definitiva al trabajo. Este programa debería crearse a través de un convenio entre el Ministerio de Educación y el Ministerio del Trabajo.

El programa incluiría principalmente actividades de formación profesional y de apoyo a la producción. Este programa podría rescatar en parte la labor realizada por INACAP y se coordinaría estrechamente con el SENCE, con SERCOTEC, y las Oficinas Municipales de Colocación, también con el programa de coordinación de la formación técnica, así como con las organizaciones empresariales, sindicatos y entidades de planificación. Las actividades de este servicio deberían evaluarse con criterio comercial.

Entre sus funciones estarían:

- Analizar las necesidades de recursos humanos y de requerimientos de capacitación;
- realizar capacitación o contratar servicios de organismos técnicos de ejecución. La capacitación se orientaría preferentemente a la formación para la producción (incorporando todas las etapas del proceso productivo desde la planificación inicial, la compra de materiales y hasta las técnicas de mercado y comercialización) y no solamente la capacitación para un puesto de trabajo, o la habilitación en un oficio, sino que de preferencia en relación con las necesidades locales y en forma más acotada, dirigida y precisa;
- establecer, en acuerdo con organizaciones empresariales y sindicales programas de aprendizaje (jóvenes que trabajan como aprendices y se capacitan en el trabajo en las empresas respectivas);

- apoyar al desarrollo de grupos productivos y pequeñas empresas locales, con asesoría, control y supervisión técnica, créditos asociativos, redes de apoyo para la comercialización. Entre el tipo de actividades se pueden citar por ejemplo: grupos de jóvenes temporeros y de recolección de fruta; tratamiento de pescado; acuicultura; grupos de producción de pequeñas industrias y artesanado para el consumo local: calefactores solares, muebles modulares de coligüe, telefonía y comunicadores de bajo costo, tejido, uniformes escolares y ropa de trabajo, alimentos preparados. Organización de jóvenes feriantes, suplementeros y vendedores ambulantes, mensajeros y encargos y correo privado;
- canalización y otorgamiento de becas para la capacitación de jóvenes;
- apoyar a las oficinas municipales de colocación;
- apoyo a la organización y establecimiento de los tarifados para trabajadores independientes;
- apoyo a la organización sindical, la capacitación de dirigentes sindicales;
- cursos de derecho laboral;
- reconocimiento y acreditación de habilidades laborales;
- contactos con INTEC, ONG's, Universidades y centros de investigación y desarrollo tecnológico que facilitarán la incorporación de nueva tecnología o desarrollo de métodos productivos alternativos.

Este programa llegaría a atender a 50.000 jóvenes de sectores populares y trabajaría sobre la base de proyectos de desarrollo local. En este caso se otorgarían becas, incluyendo pequeñas asignaciones de movilización a los jóvenes para capacitarse, pero en relación a procesos productivos previamente definidos. De igual modo se otorgarían facilidades de contratación de mano de obra en carácter de aprendices a empresas locales.

3. Propuesta para el Desarrollo Social y Cultural

Será de la acción educativa de diversos organismos e instancias, como son el Consejo Nacional de Televisión, el Departamento de Educación Extraescolar, el canal escolar de la DIGEDER, la Dirección de Organizaciones Civiles, y otras, a partir de las cuales puede generarse una instancia coordinadora de las acciones de estos organismos que realizan extensión y difusión cultural.

Los objetivos centrales en esta área serían los de:

- dar mejor uso al tiempo libre de la juventud en especial de la juventud desocupada de sectores populares;
- atender con un sentido de integración a la comunidad –y no de exclusión– a la juventud que ya está o que tiene alto riesgo de drogadicción, alcoholismo o delincuencia;
- promover la participación social y la organización comunitaria aprovechando para ello la fuerza dinamizadora de los jóvenes y
- utilizar con un sentido educativo los medios de difusión masivos.

A continuación se proponen algunos programas para el desarrollo social y cultural de la juventud.

1. Programa de Difusión y Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología.

Este programa estaría destinado tanto a los estudiantes de la Educación Secundaria como a la juventud en general. En este programa se promovería el aprendizaje y la creatividad de los jóvenes a través de academias científicas locales, concursos de investigación y desarrollo tecnológico, ferias de inventos, ciclos de conferencias, programas nacionales a través de medios de comunicación masivos o revistas juveniles, y otras.

Para ello se sugiere convocar a distintos sectores que tengan relación con el desarrollo científico y tecnológico del país. Este programa estaría radicado y coordinado por CONICYT que convocaría y solicitaría el apoyo de distintos organismos que tengan relación con el desarrollo científico tecnológico a nivel nacional o local.

2. Programa Juvenil de Animación Comunitaria.

Este Programa implica la formación de dirigentes y animadores juveniles que posteriormente se constituyan en una red de contactos y en el núcleo apoyo para el desarrollo de proyectos y actividades locales. Se trabajará para ello a nivel municipal y en coordinación con otras estructuras actuales, tales como el canal escolar de la DIGEDER, o el Departamento de Educación Extraescolar, etc.

3. Programa del Servicio Juvenil Voluntario

A modo de recomendación se deberán incorporar a los jóvenes desocupados a la realización de servicios voluntarios, tales como prevención de salud, trabajo con drogadictos y prevención de alcoholismo, grupos de atención de ancianos y enfermos crónicos, campañas de vacunación, manipuladores de alimen-

tos en comedores municipales abiertos, monitores de aprendizaje escolar, grupos de cuidado de niños, apoyo a parvularios, brigadas de forestación y cuidado a la flora y fauna, grupo de producción de huertos familiares, cada uno adscrito al ministerio respectivo.

X. LA PROFESION DOCENTE

Iván Núñez

1. Antecedentes

La situación del sector docente es casi unánimemente percibida como deteriorada. Hay conciencia generalizada respecto a:

- las **bajas remuneraciones**, que no corresponden a la calificación promedio de sus integrantes y que obligan a la mayoría de ellos a recursos de sobretrabajo que atentan contra la calidad de su desempeño profesional;
- la **inestabilidad en el empleo**, derivada de su reciente inserción en un mercado libre de trabajo al cual ha sido arrojado en condiciones de inferioridad, inestabilidad que para varios miles de maestros se ha traducido en exoneraciones masivas y para la gran mayoría pende como una amenaza que conspira contra las condiciones subjetivas que deben facilitar el desempeño docente;
- las **deficiencias en la formación profesional**, atendido el hecho que una alta proporción de los actuales docentes se han formado después de 1973, en condiciones de deterioro del sistema de educación superior y particularmente de las carreras de pedagogía y que el perfeccionamiento profesional dejó de ser atención preferente del Estado, careciéndose de oportunidades de perfeccionamiento gratuito y adaptado realmente a las necesidades del mejoramiento profesional de los educadores;

- el **desconocimiento de la dignidad de la función docente**, expresado además de lo anterior, en las exoneraciones, en el control político y la imposición de censura y autocensura, en la ausencia de canales o mecanismos de participación, en el no reconocimiento de las organizaciones representativas del gremio y en el sometimiento a autoridades arbitrarias y no profesionales como los Alcaldes y muchos de los administradores municipales o muchos de los sostenedores de escuelas privadas, etc.

Por otra parte, crece el convencimiento que la superación de la condición magisterial es requisito clave para el **mejoramiento de la calidad de la enseñanza**, que se ha constituido en el gran objetivo consensual para alcanzar en el sector Educación en los próximos años.

Por último, se abre paso la idea que el mejoramiento de la situación del magisterio debe ser objeto de **una política integral hacia el sector docente**. Ni un simple reajuste de remuneraciones, por sustantivo que sea, ni la mera estabilidad en el empleo, ni reformas a la formación o mayores ofertas de perfeccionamiento, por separado, constituyen solución eficaz. Es necesario articular un conjunto de políticas específicas y medidas relativas a: condiciones de empleo; condiciones de trabajo; formación permanente; deberes, responsabilidades y derechos, incluyendo la participación y la autonomía; regulación de la oferta y demanda de educadores en el sistema, etc.

La perspectiva de **profesionalización del trabajo docente** debería presidir y orientar una política integral al respecto. Sólo profesionales calificados, autónomos, colectiva e individualmente responsables de la función y consiguientemente respetados por la sociedad y por las instituciones educativas, podrán garantizar un efectivo mejoramiento de la calidad de la enseñanza.

En este sentido, cabe considerar el proyecto de Estatuto de la Profesión Docente presentado por el Colegio de Profesores de Chile al gobierno, en 1987, y que éste no ha querido considerar, ofreciendo en cambio y tardíamente una legislación para establecer "carrera académica" en cada uno de los municipios del país.

En el **Estatuto de la Profesión Docente** se incluyen aspectos como los que siguen:

a) Se opta por una normativa que cubra a todos los profesionales de la docencia, en los niveles preescolar, básico y medio, cualquiera sea la dependencia jurídico-administrativa en que se encuentren, lo cual constituye un factor de unidad e integración que contribuye a evitar que la descentralización y la pri-

vatización sigan derivando en una atomización del sistema nacional de educación.

b) Se establecen las normas generales para configurar una **carrera profesional de los educadores**, a través de tres modalidades: la propiamente docente, la de administración y la técnico-pedagógica, siendo la primera de ellas la central y básica.

c) Para cada modalidad de carrera se organiza un escalafón nacional, en el que los educadores se desplazan según antigüedad, méritos académicos y otros factores; a su turno, la categorización o “encasillamiento” de los profesionales, da origen a una estructura de **remuneraciones mínimas**, a partir de un punto de partida: un sueldo básico de cinco “ingresos mínimos”.

d) El Estatuto establece diversas formas de resguardo de la **estabilidad en el empleo**, variables según el régimen jurídico a que se acogen los distintos sectores del magisterio. Se legisla sobre diversas **condiciones de trabajo**, como los horarios máximos y la proporción entre la docencia directa en aula y el conjunto de las funciones y tareas a cumplir.

e) Se configura un conjunto de **deberes y responsabilidades profesionales** y al mismo tiempo se reconocen diversos **derechos de los educadores**, entre los cuales se destacan la “libertad de cátedra” y el derecho a participar en la gestión del establecimiento y a estar representado en la gestión del sistema.

f) Se da especial importancia al derecho al **perfeccionamiento**. Para hacerlo efectivo, el Estado se compromete a asegurar “mínimos anuales” y “mínimos quinquenales”, traducidos en cantidades de horas al año o de días cada cinco años, de dedicación a actividades de perfeccionamiento, gratuitas y con resguardo del sueldo.

g) Respecto a la **formación de docentes**, se postula la reposición del carácter universitario de la misma y se propone un plazo de cinco años para que los actuales Institutos Profesionales que la imparten se conviertan en Universidades de Ciencias de la Educación. Una Comisión ad hoc, con participación de los centros formadores, del Ministerio de Educación, del Colegio de Profesores, debería coordinar consensualmente el subsistema de formación de docentes.

2. El problema

El doble propósito de hacer justicia laboral al sector docente, tan duramente afectado, y de avanzar hacia su plena y efectiva profesionalización, constituye

un desafío muy difícil y sin embargo insoslayable para un régimen democrático.

El profesorado fue históricamente un actor socio-político importante y como gremio se asoció a la democratización de la sociedad; durante el autoritarismo, si bien perdió su capacidad de presión, no logró ser arrastrado a una inculcación activa de la ideología del régimen y ha manifestado a través de su Colegio Profesional su adhesión mayoritaria a la recuperación de la democracia en Chile.

En el nuevo contexto, su organización representativa recobrará la tradicional capacidad de presión del magisterio y la ejercerá con fuerza en favor de sus demandas corporativas, las cuales estarán legitimadas por el amplio consenso existente en torno a su desmedrada situación.

Una política integral que favorezca la profesionalización del magisterio es muy costosa y sobrepasa las posibilidades objetivas del financiamiento público en una situación como la del régimen de transición a la democracia. Por otra parte, tres o cuatro años es un plazo muy corto para la implementación de tal política integral y para que ésta rinda sus plenos frutos.

En consecuencia, el problema consiste en articular un conjunto de medidas respecto al magisterio que prefiguren, creen condiciones o permitan avanzar hacia una solución integral de plazo mediano o largo, en el sentido de la plena profesionalización, en el marco de las limitaciones políticas, financieras y técnicas que sufrirá el régimen de transición a la democracia.

3. Medidas

1. En el primer año:

1.1 Creación de una Comisión de redacción del Estatuto de la Profesión Docente, integrada principalmente por autoridades de gobierno, representantes del Colegio de Profesores y de los empleadores de la educación particular; deberá elaborar un proyecto de Estatuto sobre la base del anteproyecto del Colegio, antes de Diciembre de 1990.

1.2 Reconocimiento de la representatividad del Colegio de Profesores, a través de la inclusión de integrantes designados por éste en la diversidad de Comisiones y Consejos consultivos o normativos que se vayan creando en la estructura de gestión del sistema, a todo nivel.

1.3 Modificación de la normativa sobre Consejos de Profesores por establecimiento, a fin de devolver a éstos un rol efectivamente consultivo en materia de administración y normativo y de evaluación en materias técnico-pedagógicas.

1.4 Designación por concurso de antecedentes a profesores como Directores de los Departamentos de Educación o de las Corporaciones Municipales de Educación (mientras éstas subsistan).

1.5 Apoyo gubernamental y del Colegio de Profesores a la creación de sindicatos en la enseñanza privada y particularmente en la privada subvencionada y estímulo a la negociación colectiva en ésta área, incluyendo el requisito de información a los sindicatos sobre el uso de la subvención estatal.

1.6 Establecimiento de la obligatoriedad de traspaso inmediato del reajuste de la subvención a las remuneraciones del personal, tanto en los establecimientos municipales como subvencionados.

1.7 Compromiso gubernamental de elaborar y/o respaldar proyectos de cooperación internacional que financien acciones de perfeccionamiento en servicio, gratuitas, prioritariamente para profesores del área rural y de escuelas urbano-marginales.

1.8 Compromiso gubernamental de desalentar por diversos medios todo despido injustificado de maestros; instrucción en tal sentido a los alcaldes y uso de todos los mecanismos legales para presionar en el mismo sentido a los sostenedores de establecimientos privados.

1.9 Estudio de mecanismos de apoyo a la creación de cooperativas educacionales formadas por profesores exonerados, sea a través de avales a la cooperación internacional o a través de la revitalización general del movimiento cooperativo o de otras medidas específicas para el sector educación.

1.10 Estudio de normas que permitan el reconocimiento, para efectos académicos, de los años de servicios no cumplidos por docentes sometidos a exoneración por motivos políticos, a condición de que demuestren que mantienen o han mejorado su aptitud profesional o que participen en programas de reciclaje o perfeccionamiento que se establezcan al efecto.

1.11 Mientras se legisla sobre Estatuto y éste entra gradualmente en vigencia, extensión al personal de educación de todas las modificaciones de la legislación laboral que se acordarán entre el gobierno democrático, la Central Uni-

taria de Trabajadores y los empresarios, y de la política salarial que acuerde el gobierno para el personal del sector público.

1.12 Como parte del estudio y aprobación de una legislación general sobre asociaciones profesionales, inclusión del reconocimiento del Colegio de Profesores como institución de derecho público, con obligatoriedad de afiliación y derecho a normar la ética profesional y a supervilarla autónomamente.

1.13 Establecimiento de una Comisión bi-partita Gobierno-Colegio de Profesores que estudie la situación del Servicio de Bienestar del Magisterio, reactualice su objetivo histórico y proponga medidas respecto a su definición jurídica, su situación patrimonial y las prestaciones de salud, recreación y asistencial.

1.14 Estudio y aprobación de políticas que permitan el uso del Hospital del Profesor por sus legítimos dueños, en condiciones preferenciales y favorables, que sean compatibles con la solvencia económica del establecimiento.

2. Medidas en los años 1991 a 1993:

2.1 Estudio, discusión y aprobación parlamentaria del proyecto de Estatuto de la Profesión Docente y su promulgación por el Ejecutivo.

2.2 Estudio y promulgación de los decretos reglamentarios que contempla el Estatuto: eventualmente, reglamentos de la carrera académica, de la relación entre subvenciones y remuneraciones, DFL, sobre conversión de carreras de pedagogía de los Institutos Profesionales en Universidades de Ciencias de la Educación, composición y funcionamiento de la Comisión Nacional de Formación de Docentes, Sistema Nacional de perfeccionamiento en servicio y otros que sea necesario dictar (en el supuesto que en sus líneas generales se aprueba el anteproyecto del Colegio de Profesores).

2.3 Encasillamiento de los profesionales de la educación en el escalafón de la carrera académica.

2.4 Elaboración y aprobación de un programa de aplicación gradual de los niveles de remuneraciones que correspondan al escalafón de la carrera académica.

2.5 Implantación gradual del nuevo Sistema nacional de perfeccionamiento en servicio.

Por otra parte, en los años 1991 a 1993, deberán aprobarse en el Parlamen-

to aquellas medidas estudiadas en 1990 y que requieran sanción legal, a fin de ser puestas en marcha a la brevedad.

Todas estas medidas deberán adoptarse en consulta con las organizaciones representativas del magisterio, particularmente del Colegio de Profesores.

4. Recursos, dificultades y actores

Un estudio del PIIE(1), ha encontrado que los costos del establecimiento de la carrera docente diseñada en el anteproyecto de Estatuto presentado por el Colegio de Profesores se elevarían a \$ 42.255 millones (de 1988), lo que significaría elevar de golpe el porcentaje del gasto fiscal dedicado a educación, de 14 a 21%, es decir, aproximadamente en 50%. La sola satisfacción de la demanda de cinco "ingresos mínimos" como piso de una escala de remuneraciones para todo el profesorado, costaría \$ 27.286 millones.

A lo anterior, agréguese que el presupuesto educacional para 1990 será elaborado y aprobado por el actual régimen y el margen de maniobra del nuevo régimen para solventar un aumento del gasto social en el primer año será muy escaso.

En consecuencia, el mejoramiento de la situación del magisterio ha de ajustarse a esta limitación básica y deberá llevarse a cabo de manera gradual.

Por otra parte, una política integral hacia el sector docente, expresada en la plena vigencia de un Estatuto de la Profesión Docente del tipo que ha demandado el Colegio de la orden, exige un plazo mediano de plena aplicación que puede estimarse en no menos de cuatro años. En efecto, la elaboración de un proyecto, si se hace de modo democrático y consensual, y su tramitación parlamentaria, pueden llevar entre uno y dos años.

Posteriormente, se hará necesario dictar diversos reglamentos, entre los cuales el más complejo es el de una posible carrera académica. Es muy probable que se requiera también algún procedimiento posterior como un "encasillamiento" en un eventual escalafón. Del mismo modo, las medidas respecto a perfeccionamiento, requieren un planeamiento específico y una acumulación

(1) "El financiamiento de la educación en Chile: evolución histórica y alternativas futuras". Carmen Luz Latorre, Iván Núñez, PIIE Estudios, Santiago Julio 1987.

de recursos académicos y de infraestructura, por lo cual, la masificación del perfeccionamiento deberá ser progresiva, dando prioridad al profesorado de los sectores de calidad más deteriorada. Igualmente, las medidas respecto a formación son necesariamente de largo plazo.

En otros términos, tanto por razones financieras como por razones legislativas y técnicas, la aplicación de una política integral deberá necesariamente escalonarse en el tiempo y tendrá vigencia plena en un plazo mediano. Pero es importante el compromiso social y gubernamental de llevarla a cabo, sin demora en iniciarla y sin detenciones ni desviaciones en el rumbo acordado.

Por otra parte, la política integral que se propone, tiene como núcleo y como horizonte la efectiva profesionalización del magisterio, la cual no es sólo una resultante de políticas públicas sino de una verdadera “reforma cultural”, de lento desarrollo.

En consecuencia, la participación de los actores sociales vinculados a la educación y particularmente del propio sector docente, es una condición básica. La meta de la profesionalización debe ser asumida concientemente por todos y cada uno de los educadores y contribuir a ella por responsabilidad e iniciativa propia, independientemente de la creación de las premisas político-administrativas, financieras y técnicas que dependen del Estado –lo que no significa que deba desatenderse a estas últimas.

La organización del magisterio debe definirse consciente y prácticamente como asociación profesional, sin que ello signifique abandonar la sana tradición de organización reivindicadora del carácter asalariado del trabajo docente.

Debe estimularse, desde el Estado y desde las organizaciones profesionales y sindicales del magisterio, el desarrollo de la innovación y del perfeccionamiento. La experiencia del Colegio de Profesores como organizador de oportunidades de perfeccionamiento debe ser optimizada y fortalecida.

Por último, debe tomarse en consideración la relación entre la política hacia el magisterio y otras políticas específicas:

1. Con las políticas de mejoramiento de la calidad de la enseñanza en áreas rurales y urbano-marginales: el magisterio de éstas tendrá la primera prioridad en todas las opciones de mejoramiento de la condición del docente; a la inversa, parte del costo de la política hacia el magisterio puede y debe financiarse mediante los programas de elevación cualitativa de calidad de la enseñanza en sectores de pobreza.

2. Con la descentralización democrática y participativa: la perspectiva cierta de llevar a cabo una política integral de profesionalización y las primeras medidas aquí esbozadas, deberían servir para desactivar la oposición de ciertos sectores del magisterio hacia la municipalización, oposición que se funda precisamente en el deterioro de su situación a causa del traspaso. A su turno, los avances en el sentido de una redefinición de la descentralización y del poder local, contribuirán a favorecer un nuevo trato hacia el magisterio y el pleno ejercicio de su derecho a la participación.

XI. FORMACION Y PERFECCIONAMIENTO DOCENTE

Eduardo Castro

1. Antecedentes

En contra de las tendencias que hasta comienzos de la década de los años 70 habían venido animando su desarrollo, en los últimos tres lustros la formación de los profesores pierde progresivamente categoría académica, pertinencia cultural y relevancia social.

- Las carreras de Pedagogía pierden su carácter de estudios exclusivamente universitarios y se abren a la gestión libre de los institutos profesionales.

Este hecho introducirá una gran anarquía en la organización global de los procesos de la formación docente, hará más confusas sus orientaciones y propósitos, provocará reiteraciones, entrecruzamientos y despilfarros de recursos, e indirectamente, añadirá mayores deterioros al precario status profesional del profesor.

- La autonomía de gestión hará que la cobertura matricular y el espectro de especialidades pedagógicas evolucionen sin articulación alguna con los requerimientos de recursos diferenciados formulados por la enseñanza escolarizada, las regiones y, en general, con las demandas educacionales del país.

Regidos principalmente por el criterio de costo-beneficio tanto en lo que respecta a la oferta de vacantes como en lo relativo a la instalación de especialidades pedagógicas, la acción de los centros de formación llevará a sobredimensionar cierta clase de especialidades y dejará sin atender otras tantas. Hecho éste que contribuirá a la cesantía y subvaluación de las credenciales académicas del profesorado y a improvisar personal en las áreas de trabajo desatendidas por la formación. En este sentido, es notorio el déficit de personal docente diplomado, en las asignaturas y talleres del Plan Diferenciado de la Educación Técnico Profesional: desaparecida la Universidad Técnica del Estado (UTE), ninguno de los Centros de Formación actualmente existente ha adoptado iniciativas para asumir parte del rol que desempeñaba la UTE en la formación de profesores para la enseñanza técnica y en la profesionalización del personal sin título que se desempeñaba en este campo.

- Los cambios que experimentan los planes y programas de la formación a partir de 1978, más allá de las diferencias a que da origen la libertad de gestión de la carrera, tienen en común el énfasis que se otorga al adiestramiento del profesor en metodologías operativas de aula y en procedimientos para organizar, impartir y evaluar la dimensión instruccional de la educación, en desmedro de la cultura general del maestro, de la comprensión de los fundamentos filosóficos y científicos de la educación y del acceso a las nuevas corrientes del pensamiento pedagógico universal.

Pese a la orientación practicista y tecnocrática de los estudios, la despreocupación por la práctica pedagógica de los estudiantes es notable. De los 32 centros que a nivel nacional imparten actualmente carreras de pedagogía, no más de 10 disponen de sus propias escuelas de aplicación. En estas condiciones, son los propios estudiantes quienes deben realizar las gestiones para conseguir un lugar donde realizar los trabajos prácticos obligatorios para titularse.

- El perfeccionamiento profesional se ha transformado en una actividad comercial, esporádica y en cierto modo ornamental; en un privilegio al cual tienen acceso sólo la minoría de profesores que se encuentran en situación de financiar su costo.

Tanto por razones de políticas como de financiamiento, el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP), ha resignado la función que había venido desempeñando en el perfeccionamiento y la segunda formación del profesorado, convirtiéndose de hecho en una institución intrascendente, burocrática y preocupada de estudios que no son tomados en cuenta al momento de decidir los cambios que han venido afectando a la enseñanza.

El hecho que sean entidades privadas con fines de lucro más que las escuelas de formación pedagógica, quienes ofrecen programas y cursos de perfeccionamiento, influye en que las temáticas de las ofertas sean tradicionalistas y repetitivas, que los cursos no impliquen mayores responsabilidades de parte de quienes los rigen y que, en general, los programas no guarden ninguna relación con los problemas que afectan hoy al profesor y al ejercicio docente. Razones de mercado explican, asimismo, el hecho de que en su mayor parte las ofertas de perfeccionamiento se circunscriban a la Región Metropolitana, Concepción y Valparaíso, y dejen de lado las necesidades del magisterio de provincias.

Solamente en el último tiempo se advierte la preocupación de algunas corporaciones municipales por ofrecer oportunidades de perfeccionamiento a los profesores de las escuelas y liceos bajo su dependencia, si bien estas oportunidades no van más allá de obligarlos a asistir a conferencias y talleres cuyos temas corresponden a procedimientos para instrumentalizar más adecuadamente la enseñanza.

Esfuerzos por disminuir, en parte, los déficit cualitativos de la formación docente y para abrir al magisterio posibilidades de analizar las concepciones y situaciones pedagógicas proscritas de los planes de la formación, han sido realizados circunstancialmente por los organismos no gubernamentales preocupados de la investigación educacional y, sistemáticamente en los últimos tres años por el Colegio de Profesores. Unos y otros, en efecto, han ofrecido al profesorado de la Región Metropolitana preferentemente, cursos, talleres, incluso escuelas de temporada que han concitado gran interés y asistencia.

Por otra parte, de manera espontánea en algunos casos, estimulados por el Colegio de Profesores y los organismos no gubernamentales de investigación educacional en otros, en muchas escuelas y lugares los profesores han dado vida a círculos de estudio de la práctica pedagógica y de la innovación educativa. Incluso, se han organizado encuentros nacionales y regionales con tales propósitos.

2. El problema

Desde el punto de vista de la concepción de los procesos actuales de la formación docente no resulta aventurado suponer que la mayor parte del profesorado chileno carezca de una preparación conceptual y técnica adecuada para desarrollar las tareas que conciernen a una educación orientada hacia los valores de la libertad, de la democracia, de los derechos humanos, de la participación y el cambio social. El profesorado chileno, en efecto, no viene siendo for-

mado para desempeñar roles activos en la reconstrucción de la enseñanza y el saber. Tampoco para fomentar entre sus alumnos la creatividad, el pensar reflexivo y crítico, las actitudes democráticas, la autonomía y responsabilidad personal, la participación y espíritu de iniciativa. Menos, para actuar comprometidamente con las necesidades de vida de las comunidades del respectivo entorno escolar.

Las posibilidades de revertir esta situación en plazo breve, no son muchas ciertamente, con mayor razón si se considera que cualquier política o medida en este sentido, debe proyectarse no solamente sobre las nuevas generaciones de estudiantes de pedagogía, sino que, además, debe incluir a la totalidad de los profesores que actualmente se desempeñan en el sistema escolar.

Sin embargo, cabe presumir que contando con la disposición favorable del profesorado —demostrada, por demás, cada vez que se le ha reconocido su derecho de participar en la generación de políticas que afectan a la enseñanza y su campo de trabajo— y con el apoyo de medidas urgentes de mejoramiento de su situación laboral, el país dispone de recursos para viabilizar algunas políticas que produzcan resultados en el breve y en el mediano plazo.

El problema de fondo que debe resolver el gobierno de concertación democrática, consiste esencialmente en rearticular los componentes dispersos de la formación docente y avanzar en la construcción de un subsistema de formación dotado de cierta organicidad, de comunidad de propósitos y orientaciones básicas y lo suficientemente flexible para adecuar su funcionamiento tanto a las demandas de la nueva educación democrática, como a los requerimientos sectoriales inmediatos y próximos de la enseñanza.

En su organización y en su funcionamiento este subsistema de formación docente debiera, de alguna manera, responder a las siguientes premisas:

1. Expresarse orgánicamente a través de un ente nacional de coordinación de las actividades que desempeñan autónomamente los establecimientos de formación docente. En este sentido, el ente debe ser altamente representativo y considerar la participación de todos los agentes educacionales, gremiales y sociales involucrados en la formación del profesorado.

La existencia de un cuerpo colegiado central de carácter coordinador no excluye, por cierto, la posibilidad de descentralizar funciones de acuerdo con las realidades y necesidades de las diferentes regiones del país, ni tampoco que las tareas de coordinación central se sustenten en los planes elaborados a nivel local.

La coordinación a nivel nacional de las actividades de la formación docente, además de ayudar a decantar conceptos y criterios de trabajos comunes y diferenciados entre las escuelas de pedagogía, contribuiría a establecer la base mínima de sentido que debiera unificar la formación plural del profesorado chileno.

2. Los procesos de formación no pueden concebirse desligados de un concepto de profesionalización permanente del profesor. En este sentido, la formación profesional que imparten las escuelas de educación deberá entenderse como la instancia de apertura de un proceso de profesionalización abierto y sostenido que, una vez obtenidas las acreditaciones habilitantes iniciales, continúa desarrollándose y enriqueciéndose en la práctica escolar.

Este concepto tiene una doble implicancia en la redefinición de la formación del profesorado. De una parte, al sugerir que la Primera Formación y el Perfeccionamiento son dos etapas indisociables que se complementan en el proceso de profesionalización —y Formación— sostenida del maestro, determina que ambas instancias deban coordinarse entre sí de manera de reforzar cada uno de los objetivos y contenidos de la otra, convirtiendo así al proceso permanente de la formación en un proceso de mejoramiento profesional progresivo, ascendente y animado siempre del mismo sentido. De otra parte, el concepto plantea la necesidad de reexaminar las relaciones entre la Formación y los gremios docentes. Los gremios del profesorado, en efecto, han sido históricamente los principales agentes encargados de crear, fomentar y cautelar las condiciones de toda clase —éticas, incluso— que hacen posible un desempeño digno, técnicamente idóneo y moralmente responsable de la función docente. Siendo así, las instituciones de formación no sólo no pueden dejar de considerar la opinión de las asociaciones del magisterio en el diseño de sus políticas, también deben incorporar en un lugar destacado de sus planes y programas de estudio, temáticas relativas a la profesión docente y al compromiso social y gremial que demanda el desempeño de las tareas docentes y el desarrollo de la profesión magisterial.

3. Desarrollar la investigación científica en torno del quehacer profesional del profesorado y de las necesidades de la enseñanza nacional, debería convertirse en una tarea prioritaria de las escuelas de pedagogía y de los servicios ministeriales y municipales con responsabilidades en el área de la formación, actualización, perfeccionamiento y reciclaje del profesorado. La investigación sistemática y el mantenimiento de centrales de información y datos actualizados proporcionarán a las instituciones de formación antecedentes válidos para determinar los objetivos y componentes de sus planes de estudio, para resolver con cierto realismo la cuantía y el tipo de recurso docente que debe ser forma-

do, y para orientar el reciclaje y perfeccionamiento docente. Sin considerar la ayuda que este banco de información centralizado puede prestar a las acciones de la supervisión en terreno que ejerzan los organismos técnicos encargados de apoyar el desempeño del profesorado en sus puestos de trabajo.

4. La formación inicial y el perfeccionamiento del magisterio deberán estar desde el primer momento orientados a desarrollar creatividad y compromiso social en los maestros. Es decir, preocuparse de fortalecer valores, actitudes y otras capacidades que les permitan a los profesores tanto insertarse lúcida y críticamente en sus ambientes de trabajo, como hacer de sus prácticas cotidianas, prácticas en permanente transformación y progreso.

Una formación que estimula al máximo el potencial creativo del profesor y que, además, vigoriza su compromiso con su profesión y los destinos de su país, no sólo obraría en beneficio directo de la enseñanza democrática. También revestiría a las funciones docentes de mucha flexibilidad para adecuarse constantemente a las siempre renovadas demandas sociales y temporales. Ayudaría al profesor, en fin, para interpretar con gran imaginación la realidad en que se desempeña y sobre la marcha introducir en sus tareas las adaptaciones e innovaciones que los procesos sociales y culturales demanden.

Sin embargo, una formación profesional con esta orientación presupone cambios en las regulaciones y normativas de la enseñanza; la creación de espacios para que el profesor acometa el rol innovador, el reconocimiento, en último término de la calidad profesional del profesor y del valor reconstructivo que tienen sus experiencias de trabajo.

5. Los organismos encargados de la formación y el perfeccionamiento, sin distinción entre ambos, deberán trabajar en común para crear una variedad de redes regionales y nacionales de intercambio de experiencias y de cooperación técnica y financiera, a objeto de aprovechar al máximo el potencial de recursos que en cada lugar se dispone para promover mejoramientos en el campo de la formación y de la profesionalización creciente del profesorado.

3. Medidas

En el referido contexto, para el gobierno de concertación democrática la atención del estado deficitario de la formación, en paralelo con avances en la construcción de un subsistema relativamente orgánico de formación docente, implicaría medidas del tipo siguiente:

1. Creación dentro del Consejo Nacional de Educación Superior de una comisión o división de coordinación permanente de formación docente, constituida por representantes de los Institutos y Universidades que impartan carreras de pedagogía, del CPEIP, del Departamento de Educación Superior del Ministerio de Educación, del Instituto de Perfeccionamiento del Colegio de Profesores y de los organismos no gubernamentales con funciones de investigación educacional.

Sin vulnerar la autonomía de los organismos representados en esta comisión, las funciones principales a desarrollar serían algunas como las siguientes:

a) Planificación indicativa para:

- Establecer cuantía y especialidades de la formación inicial.
- Recomendar áreas de segunda formación, programas de post-título y post-grado, perfeccionamiento y actualización.
- Determinar paradigmas de desempeño profesional que sirvan como punto de referencia para estructurar planes y programas de estudios docentes.
- Establecer pautas generales para evaluar la calidad de la formación recibida.
- Adelantar, en coordinación con institutos, universidades y organismos técnicos especializados, investigaciones sobre roles docentes, expectativas sociales sobre las funciones escolares, calidad de la enseñanza, etc.

b) Coordinación de trabajos inter-institucionales y distribución de responsabilidades institucionales en programas de consenso.

c) Sugerencias a los organismos competentes que corresponda de medidas de asignación de recursos para promover mejoramientos en la formación y el perfeccionamiento.

2. Rescatar y revitalizar las funciones originarias del CPEIP, retribuyéndole sus roles en la planificación, ejecución y apoyo de tareas de investigación y perfeccionamiento.

Durante los primeros dos años del gobierno de concertación democrática y en tanto los organismos autónomos no adopten iniciativas, el CPEIP debe ser el eje encargado de promover, y de ser necesario, movilizar programas de actualización y reciclaje profesional del profesorado. Para tales efectos, tanto en lo que respecta a tareas de planificación como de ejecución el CPEIP deberá coordinarse y obtener colaboración del Colegio de Profesores, de las Universi-

dades e Institutos que imparten carreras docentes, de los organismos no gubernamentales con responsabilidades de investigación y fomento educativo, de las corporaciones municipales y privadas que administran escuelas y de las agencias de cooperación internacional.

3. Por vía de las Secretarías Ministeriales Regionales de Educación y con el patrocinio de los organismos coordinados por el CPEIP, hacer funcionar descentralizadamente durante las épocas de vacaciones de inviernos y de verano de 1990 y 1991, programas de actualización profesional gratuitos, en las áreas de: innovación de la práctica escolar, pedagogía de los derechos humanos, pedagogía de la creatividad, adaptación y flexibilización de programas de enseñanza, de acuerdo a las diversidades étnicas, de género y culturales, participación del profesor en el desarrollo de la vida comunitaria.

Además y dentro de los programas especiales de mejoramiento de las escuelas de sectores de pobreza, llevar a cabo acciones específicas de perfeccionamiento de sus profesores, orientadas a las superación del fracaso escolar.

4. En el marco del sistema general de acreditación que se establecerá para el conjunto de la educación superior, se introducirán ítems específicos para la acreditación de las unidades académicas o carreras de formación docente. Se considerará con especial ponderación, la existencia o ausencia de escuelas o liceos de aplicación o de convenios formales con establecimientos o sistemas locales de enseñanza, para que los estudiantes de pedagogía puedan realizar sus deberes de práctica docente.

5. Reforzar los equipos de supervisión de las Secretarías Ministeriales Regionales, otorgando mayor relevancia a la experiencia profesional de sus integrantes y reorientar las actividades de supervisión otorgando primacía al apoyo técnico de las tareas de la escuela y del profesor.

6. Adoptar medidas administrativas tendientes a instalar y mantener en funcionamiento dentro de cada escuela y liceo círculos o talleres de renovación de la práctica escolar, cuidando que estos talleres sean libremente gestionados por los respectivos profesores.

7. Obtener que la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) apruebe políticas que permitan fomentar la investigación en materias relativas a la formación y el desempeño docente, sea mediante ponderaciones especiales en los concursos generales de proyectos, o mediante concursos especiales sobre esa temática.

8. Bajo la conducción del CPEIP y con la colaboración de instituciones académicas, en especial DUOC e INACAP, desarrollar durante los años 1991 y 1992 tres programas masivos con el régimen de Estudio Trabajo:

a) de profesionalización del personal que se desempeña sin título en las escuelas básicas;

b) de formación pedagógica al personal sin título docente que atiende asignaturas y talleres del Plan Diferenciado de la Educación Técnico-Profesional;

c) de entrenamiento del personal encargado de movilizar los programas de Educación Ocupacional y Capacitación.

9. En el cuadro de las modificaciones generales a la legislación que rige la educación superior, debe reponerse la condición universitaria de la formación de docentes, en la misma jerarquía que se acuerde a las carreras actualmente tipificadas como tales. Deberán estudiarse y resolver por consenso, dos situaciones derivadas: a) la inserción de carreras de pedagogía en los Institutos Profesionales de Educación Superior; y b) la existencia de Universidades de Ciencias de la Educación.

10. Entre las medidas generales de apoyo estatal a la educación superior y particularmente a las universidades regionales, deberían considerarse en forma prioritaria, acciones para elevar la calidad de las unidades de formación de docentes, dada la especial significación social y cultural de estas carreras y su carácter clave para un desarrollo educacional y científico de largo plazo.

Dentro de estas acciones de apoyo se deberán contemplar medidas tendientes tanto al mejoramiento de las condiciones materiales para impartir la formación como al perfeccionamiento técnico del personal docente de las escuelas de pedagogías (becas para realizar estudios de post grado, participación en jornadas de estudio y reciclaje, etc.).

4. Recursos y Dificultades

La viabilidad de las medidas enlistadas depende básicamente de tres factores:

1. De la disposición con que el magisterio asuma las responsabilidades que le incumben en su mejoramiento profesional. Esta disposición favorable depen-

de, más que de los profesores, de las medidas que adopte el gobierno democrático para mejorar la condición salarial, contractual y profesional del profesorado. Depende, asimismo, del reconocimiento que los administradores de las escuelas otorguen a la capacidad innovadora de sus profesores; y del reconocimiento que se otorgue a los gremios y asociaciones del profesorado.

2. De la voluntad que las autoridades de gobierno tengan para crear y facilitar condiciones para reorientar los procesos de la formación y para que el magisterio participe como actor principal de los programas y acciones del perfeccionamiento. Todo esto implica, más que recursos monetarios, la decisión de instalar normativas reglamentarias que abran espacios a la expresión más libre del profesorado.

3. De la cooperación que presten a los programas y decisiones, las escuelas de formación, las universidades, las corporaciones municipales y privadas que administran escuelas, las organizaciones de padres y, en general, las instituciones de la vida comunitaria. En este sentido, no es difícil percibir que muchas de estas instituciones podrían verse afectadas en su autonomía si es que las autoridades de gobierno no implementan medidas tendientes a evitar invadir campos que no le pertenecen. Asimismo, la cooperación se puede obtener sólo si las instituciones no oficiales se sienten reales partícipes de programas de beneficio general para todos, si se les considera sus puntos de vista, sus experiencias y capacidad para promover mejoramientos en la enseñanza.

XII. MOVIMIENTOS DE RENOVACION PEDAGOGICA Y DE ESTIMULO A LA INNOVACION

Isabel Guzmán
Julieta Barría
Sergio Peñafiel
Gabriel Aránguiz (1)

1. Antecedentes

En la historia de la educación chilena la renovación pedagógica ha estado presente como una preocupación de los maestros, ya sea al interior de las organizaciones gremiales del magisterio o en grupos autónomos de profesores. Esta preocupación se constituyó en ocasiones en motor de iniciativas que influyeron positivamente en reformas educacionales y en la creación de establecimientos de carácter experimental.

Durante la dictadura, si bien la renovación pedagógica no ha sido una preocupación fundamental de la organización gremial del profesorado, han surgido desde ella iniciativas en favor de la transformación de las prácticas pedagógicas. En los últimos años, iniciativas en favor de la renovación pedagógica han

(1) *Equipo de coordinación de los Talleres de Educación Democrática y miembros del grupo de renovación pedagógica ESPACIO.*

sido impulsadas a través de las Escuelas de Verano del Colegio de Profesores, donde se han implementado cursos, talleres y seminarios, recogiendo en muchos casos la experiencia acumulada por grupos autónomos de profesores organizados en torno a esta línea de acción.

Actualmente, los Talleres de Educación Democrática que, con impulso del PIIE y el Colegio de Profesores, se realizan en Santiago, Valparaíso y Concepción, buscan dar vida, al interior de la organización gremial a nivel local, a grupos de profesores que reflexionen colectivamente en torno a sus prácticas pedagógicas con el fin de transformarlas en una perspectiva de democratización.

La Renovación Pedagógica, también ha sido preocupación de grupos de profesores, quienes desde su sala de clases u organizados autónomamente, han mantenido una permanente búsqueda de formas de enseñanza aprendizaje que permitan superar las deficiencias y el autoritarismo propios del sistema educacional del régimen dictatorial. En algunos casos, esta iniciativa ha sido recogida por establecimientos que han intentado desarrollar un proyecto pedagógico propio y alternativo. Al mismo tiempo, instituciones como el PIIE y el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) han dado cabida e impulsado iniciativas que grupos de profesores han desarrollado en esta línea.

El Primer Encuentro de Innovaciones en Educación realizado en 1981 reunió a cerca de 400 profesores que, muchas veces en forma aislada, en su sala de clases, desarrollaban experiencias de innovación educativa. De este evento surgen una serie de iniciativas que pretenden mantener viva esta inquietud entre los profesores. En 1984, recogiendo la experiencia acumulada en los años anteriores se forma el grupo ESPACIO que en forma autónoma en muchas ocasiones, y a través del Instituto de Perfeccionamiento del Colegio de Profesores, organiza talleres y encuentros de renovación pedagógica, llegando a reunir a más de 450 profesores en el año 1988 en el Segundo Encuentro de Innovaciones en Educación. En esta acción que se extiende ya por diez años y que se inicia con el trabajo de un grupo de profesores organizados en la Coordinación Metropolitana de Profesores de la Zona Oriente de Santiago, han surgido grupos que en algunos casos se han hecho permanentes como es el caso del Grupo Freinet que funciona autónomamente desde hace tres años.

Estas iniciativas surgen como alternativa a una concepción de perfeccionamiento que no considera la transformación de las prácticas pedagógicas ni la del rol del docente como una de las condiciones del cambio educativo y social, limitándose a entregar técnicas e información teórica que no contribuyen a crear condiciones que permitan superar el autoritarismo presente

hoy en las relaciones al interior de la unidad educativa y del sistema educacional.

Estas iniciativas surgen también como una propuesta que permita avanzar en la construcción de una cultura democrática que, desde la escuela, contribuya al cambio educativo y social en esa perspectiva, en una tarea que incorpora al profesor como protagonista y que recupere para éste el rol profesional que debe asumir en su trabajo pedagógico.

El sistema educacional y la escuela dentro de él han constituido un lugar privilegiado para la entronización de una cultura autoritaria que alcanza desde las grandes decisiones sobre política educacional hasta las relaciones al interior de la sala de clases. Los educadores han sido sometidos a normas arbitrarias e injustas que les han impedido toda participación y los han convertido en meros aplicadores de programas. Esto, unido a las condiciones de empleo y trabajo, la persecución sistemática de todo el que disiente y la concepción mercantil de la educación impuesta desde el sistema, ha redundado en una baja calidad de la educación que se empobrece aún más en los sectores de más bajos recursos de la sociedad.

2. Descripción del Problema

La existencia de una verdadera cultura autoritaria que se manifiesta en la escuela, en las relaciones que se dan en su interior y en las condiciones en que se desarrolla el trabajo docente, por un lado, y el fracaso escolar que se expresa en deserciones y repitencias, junto a la baja calidad de la educación evidenciada por los propios sistemas de medición y evaluación del régimen, Prueba de Evaluación de Rendimiento (PER) y Sistema de Medición de la Calidad de la Enseñanza (SIMCE), hacen necesario que el Estado asuma su responsabilidad en la creación de condiciones que permitan la transformación de la escuela y de las prácticas pedagógicas en la perspectiva de construir un proyecto pedagógico y educativo democrático y eficiente que posibilite el mejoramiento de los niveles de calidad de la educación y contribuya a hacer de la escuela un agente de cambios en favor de una educación y una sociedad democráticas.

Frente a esta necesidad nos planteamos el problema: ¿cómo, desde el Estado, se pueden crear condiciones para que los profesores, en forma colectiva, desde la escuela, la organización gremial y otras instancias de participación, a nivel local, asuman la transformación de sus prácticas pedagógicas hacia formas más eficientes y democráticas de enseñanza-aprendizaje?. ¿Qué iniciativas se podrían impulsar desde el Estado, que permitan recoger la experiencia

acumulada en esta línea por los grupos de docentes que han mantenido viva esta preocupación durante la dictadura?. ¿Cómo incorporar la Renovación Pedagógica como una preocupación permanente del profesorado y como un camino de construcción de la democracia también desde la escuela?

En síntesis ¿cómo, recogiendo la experiencia acumulada en estos años, el Estado se hace cargo de crear condiciones que permitan incorporar a los profesores, en forma colectiva, en diversas instancias de participación a nivel local, en la tarea de asumir protagónicamente la Renovación Pedagógica, en una perspectiva democrática de cambio educativo y social?

3. Fundamentación

La democratización de la sociedad chilena después de estos años de dictadura exige la transformación de todas las instituciones que en ella existen en la perspectiva de favorecer desde todos los ámbitos posibles la construcción de una cultura democrática que venga a reemplazar la cultura autoritaria que se ha pretendido imponer.

El sistema educacional impuesto por la dictadura favorece el que los sectores sociales económicamente acomodados puedan acceder a una educación, pagada, donde las condiciones de trabajo del docente y el plan curricular enriquecido ofrecen una educación de mayor calidad que la que se imparte para aquellos sectores donde la mala situación económica de la población obligan a los padres a optar por establecimientos donde las condiciones laborales de explotación del docente y las mínimas exigencias curriculares redundan en una educación de baja calidad que no prepara al alumno para su inserción calificada en el ámbito político, económico, laboral y cultural del país.

Es en estos sectores donde los docentes se ven impedidos con mayor fuerza de efectuar innovaciones en su práctica e implementar formas de enseñanza/aprendizaje que favorezcan la autonomía del alumno y su integración en forma responsable y creadora en su propio proceso de aprender.

La democratización de la escuela y del sistema educacional es inseparable de la transformación social y en esta tarea los maestros están llamados a asumir un protagonismo que les permita incidir en el cambio educativo y social a través del cambio de sus propias prácticas al interior de la escuela y de la sala de clases.

La participación de los docentes en instancias que le permitan reflexionar

en forma crítica su práctica pedagógica en vista de su transformación hacia formas más eficientes y democráticas de enseñanza/aprendizaje permitirán avanzar en la conformación de un sistema de perfeccionamiento que pueda ser instrumento eficaz de cambio educativo. Se trata de crear desde la base múltiples espacios de reflexión y transformación de la propia práctica pedagógica que permitan al profesor asumir de manera distinta su rol superando el carácter técnico impuesto que lo ha llevado a ser sólo un aplicador de programas y normativas hacia un carácter profesional que le permita participar responsable y creativamente en la gestión educativa en conjunto con los demás docentes de su unidad educativa y de la comuna.

Por otra parte, la incorporación de todos los profesores en esta tarea de transformación de las prácticas pedagógicas y de la educación superando la práctica de cambios “desde arriba” permitirá dar permanencia y continuidad al cambio, haciendo de los profesores protagonistas de su quehacer en una actitud de permanente crítica sobre las prácticas pedagógicas y educativas teniendo la democracia como la gran idea fuerza.

En esta perspectiva, el cambio del rol docente, la superación del aislamiento en que se ha pretendido mantener su acción y la necesidad de pensar colectivamente los problemas pedagógicos y educativos, requieren de un plan de formación y perfeccionamiento que, apoyado desde el Estado, sea asumido como una responsabilidad propia por los profesores involucrados, ya sea al interior de su organización gremial como en otras instancias de participación a nivel local.

Este programa debe privilegiar el perfeccionamiento de los profesores que laboran en establecimientos de sectores populares de manera tal de favorecer la lucha por superar la pobreza de los sectores que han estado marginados de la sociedad permitiendo su incorporación a un sistema educacional más justo, que permita mayores oportunidades de acceder a una integración real de los alumnos al mundo político, económico, laboral y cultural.

El sentido y la permanencia del cambio, así como su continuidad tienen directa relación con la manera cómo los profesores se incorporan a este proceso de formación y perfeccionamiento. La modalidad de talleres de profesores nos parece ser aquella que posibilita el protagonismo de los profesores respondiendo al mismo tiempo a sus necesidades y a los problemas pedagógicos propios de su realidad particular.

Durante los años de dictadura, los profesores han estado aislados y privados de voz, participación y poder de decisión. Es necesario, que en su primera etapa, este plan contemple el encuentro de los profesores para que puedan

compartir sus problemas, para desde allí, iniciar una labor de perfeccionamiento que permita formular alternativas democráticas y eficientes frente a los problemas propios de su realidad escolar.

El Estado, debe crear las condiciones para que los profesores se organicen en talleres que, a nivel local, dentro y fuera de su organización gremial, permitan a los docentes asumir la transformación de sus prácticas pedagógicas y del sistema educativo.

4. Medidas Propuestas

Se propone la planificación e implementación de un programa experimental en sus inicios, de talleres de perfeccionamiento en diversas comunas del país, los que realizados a nivel local, promuevan la Renovación Pedagógica, incorporando a los profesores desde su unidad educativa a diversas instancias de participación en cada comuna.

Para la realización de este programa se proponen los siguientes criterios:

a) En relación a la planificación y desarrollo del programa:

- Coordinación entre el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP), y el Instituto de Perfeccionamiento del Colegio de Profesores y las Instituciones y Grupos que han desarrollado experiencia en esta línea y Departamentos de Educación de las Municipalidades en cuyas comunas se realice el plan.
- Coordinación a nivel local, a través de un Consejo Técnico con participación del Departamento de Educación Municipal (DEM) comunal o Corporaciones, el Colegio de Profesores y otras organizaciones.
- Implementación inicial en aquellas comunas en donde la autoridad municipal sea designada por el gobierno democráticamente elegido.

b) En relación a los beneficiarios del programa:

- Implementación preferencial en aquellos sectores de menores recursos de las comunas elegidas para la experiencia, en el sector urbano y rural, en todas las modalidades de la educación.
- Apoyo a los establecimientos que han intentado desarrollar en este período proyectos pedagógicos alternativos, para que puedan profundizar y comunicar sus experiencias.

c) En relación a la modalidad de perfeccionamiento:

- Implementación de talleres organizados en torno a la experimentación pedagógica, en que los docentes, luego del análisis crítico de su práctica puedan formular alternativas de acción que puedan ser evaluadas por el colectivo, una vez experimentadas en las unidades educativas.
- Los Talleres estarán formados por alrededor de 15 a 20 participantes, agrupados según áreas de interés (asignaturas, modalidad educativa, nivel de enseñanza, tipo de problemas pedagógicos, etc.).
- Incorporación de los profesores a esta modalidad de perfeccionamiento ocupando horas de su trabajo docente. Por ejemplo, ocupando parte de las horas de colaboración que actualmente existen en muchos establecimientos.
- Apoyo a la autonomía y coordinación de entre los grupos de experimentación para asegurar la continuidad de la experiencia.

d) En relación a la comunicación y difusión de la experiencia:

- Utilizar aquellos medios de que dispone el Ministerio de Educación (Revista de Educación) y los medios de comunicación de masas, especialmente la televisión.
- Apoyo a la realización de Encuentros Regionales y Nacionales de Innovadores en Educación.

e) En relación a la evaluación de la experiencia.

- Establecer mecanismos de evaluación permanente de la experiencia en todos los niveles del proyecto, en vista a la masificación gradual de la experiencia.

Para la implementación práctica del programa se proponen las siguientes actividades:

a) Etapa de planificación e implementación del programa a nivel comunal.

b) Etapa de sensibilización y convocatoria a través de eventos tales como, encuentros de profesores en torno a problemas pedagógicos a nivel de escuela y comuna, seminarios, foros, difusión a través de los medios de comunicación de masas y las instancias existentes en cada comuna.

c) Formación de profesores monitores que puedan coordinar en una siguiente etapa los talleres de profesores, en torno a un trabajo de investigación y diagnóstico de los problemas existentes en su comuna, en el ámbito de lo pedagógico.

d) Formación y desarrollo de talleres de experimentación pedagógica a nivel comunal.

social, y su propio cambio y el de la escuela. Justamente a ésto obedece la fase de sensibilización, que permitiría a los profesores tomar conciencia acerca de la importancia de modificar su rol y sus prácticas, y de la necesidad de asumir en forma colectiva el cambio hacia una sociedad democrática.

Esto supone, que un plan de perfeccionamiento en esta línea, debe, necesariamente, ir acompañado de un cambio de las condiciones en las que el profesor realiza su labor docente.

La participación de los actores, está señalada por el carácter de esta propuesta, que persigue justamente que el profesor asuma el rol protagónico que le cabe dentro de la construcción de una escuela, una educación y una sociedad democrática.

XIII. EDUCACION FORMAL DE ADULTOS

Carlos Eugenio Beca
Luisa Valdivia

1. Antecedentes

1.1. La cobertura del subsistema de educación de adultos nunca fue suficiente, a pesar del importante incremento verificado entre 1965 y 1973. Sin embargo, durante la presente década sufrió una reducción alarmante.

La matrícula de educación básica de adultos, luego de un aumento entre 1973 y 1980, producto del desplazamiento de alumnos desde las jornadas diurnas a los horarios vespertinos y nocturnos, sufrió una fuerte caída a contar de ese último año. En efecto, mientras en 1980 se atendieron 79.114, adulta en 1987 solamente lo hicieron 26.625.

Algo similar ha ocurrido con la educación media de adultos cuyo ritmo de crecimiento se interrumpió, desde 1980, año en que se atendieron 90.448 alumnos cifra que disminuyó a 58.355 en 1987.

1.2. La disminución de la matrícula de educación formal de adultos a partir de 1981 tiene directa relación con la aplicación del modelo de municipalización-privatización que ha significado una subvención por alumno adulto osci-

lante entre un quinto y un tercio de la que se entrega en la educación para niños, la que ya es reducida.

Para el presente año, la situación se ha agravado al ponerse en práctica una disposición por la cual cada alumno debe postular a una subvención de carácter individual lo que ha tornado más dificultosa la tramitación de la subvención.

1.3. En los últimos años, se han puesto en práctica diversas modalidades que han permitido flexibilizar las posibilidades de estudiar de acuerdo a las necesidades de los adultos, lo que representa un elemento positivo, aunque no se ha logrado articular una oferta coherente y con el debido respaldo financiero.

En particular, resulta interesante la creación de las modalidades de educación fundamental (1º a 4º básico) y de educación técnico elemental (5º básico a 2º año medio), pues tienen la virtud de integrar educación general y capacitación técnico-profesional. Sin embargo, se advierte un distanciamiento grande entre la capacitación impartida y las necesidades y posibilidades laborales, a la vez que existen limitaciones materiales incompatibles con los objetivos que se proponen.

1.4. La calidad de la educación ofrecida se ha visto afectada, no sólo por la pobreza de recursos materiales y didácticos, sino por la inexistencia de una formación específica de los docentes para el trabajo educativo con adultos. Al mismo tiempo, se ha desperdiciado la experiencia acumulada por muchos maestros que dedicaron buena parte de su carrera profesional a esta área, los que, por la suspensión de cursos, han debido concentrarse en la educación de niños.

1.5. Por otro lado, la educación de adultos ha perdido, en los últimos años, su propia identidad, al suprimirse las escuelas y liceos de adultos para convertirse —cuando subsisten— en “terceras jornadas” vespertinas o nocturnas.

Este hecho agrava uno de los problemas que tradicionalmente ha afectado la educación de adultos cual es la tendencia a reproducir contenidos y metodologías propias de la enseñanza de niños, desconociendo la cultura y experiencia de la persona adulta.

2. El Problema

Producto de la deserción escolar en la educación básica regular de niños, los

índices de analfabetismo funcional de la población adulta continúan siendo elevados. Según el Censo de 1982, el 19% de la población mayor de 15 años tenía 3 años o menos de escolaridad, lo que internacionalmente se considera como analfabetismo funcional. Pero si consideramos a la población desertora de la educación básica que tiene 6 o menos años de escolaridad, la cifra se eleva a 3.440.000 personas que representan el 45% de la población adulta.

Otro problema detectado es la escasa motivación de los potenciales beneficiarios debido a la falta de expectativas económicas y sociales y también en la irrelevancia de un tipo de enseñanza tradicional, que no toma en cuenta sus necesidades educativas, que no integra al currículum sus preocupaciones vitales; todo lo cual da como resultado, una educación de adultos que repite las prácticas escolares que se realizan con los niños y adolescentes.

Entre los diversos desafíos que en educación deberá enfrentar el nuevo régimen democrático, está la reconstitución de un servicio de educación de adultos que responda a las necesidades de desarrollo personal y social de los beneficiarios; que capacite efectivamente para el trabajo, en un clima de respeto, confianza y valoración de los participantes.

Esto supone estructurar un sistema flexible que permita atender las múltiples necesidades educativas que tienen los adultos. Una estrategia para lograrlo puede ser la interrelación entre modalidades formales y no formales de educación de adultos que puedan facilitar la búsqueda de innovaciones pedagógicas en el marco de una educación popular participativa.

3. Propuestas

Las medidas que a continuación se proponen se refieren, fundamentalmente, a la educación formal de adultos aunque en estrecha interrelación con los programas de educación no-formal(1).

En sus lineamientos generales, el sistema de educación de adultos que se propicia debe ser:

- flexible, en el sentido de considerar diversas modalidades educativas: cur-

(1) Este documento está estrechamente relacionado con el capítulo "Educación de Adultos para la Participación Comunitaria".

sos presenciales, a distancia, autoinstrucción, uso de medios de comunicación y otras;

- abierto a las diferentes necesidades de los potenciales beneficiarios, sean éstos de reincorporación al sistema regular de educación, certificación para fines laborales, capacitación ocupacional, formación para la participación y otras;
- participativo en lo que respecta a la metodología de aprendizaje, incorporando métodos adecuados para el trabajo con adultos, recogiendo experiencias acumuladas y validadas en el campo de la educación popular no formal de jóvenes y adultos;
- diversificado, en relación con las necesidades de distintos sectores, según edad, sexo, condición laboral, grupos étnicos, situación geográfica y cultural u otros aspectos;
- inserto en la comunidad, tanto desde el punto de vista de sus requerimientos como de la utilización de recursos humanos, técnicos e infraestructura existente a nivel regional y local.

A partir de estas orientaciones generales se proponen las siguientes **medidas específicas**:

4.1. Completar el estado de situación en que se encuentra actualmente la Educación de Adultos; tal diagnóstico será complementado con el aporte de los diversos actores que participan de los programas de educación de adultos, considerando de modo prioritario la participación de los profesores que trabajan en esta área educativa.

4.2. Llevar a cabo una consulta de alcance nacional que recoja las necesidades y los intereses educacionales de la población mayor de 15 años que no está adscrita a ningún programa educativo (formal o no formal).

La programación y ejecución de esta consulta estará a cargo de una Comisión especial encabezada por el Ministerio de Educación en cada región del país y con la participación activa de las organizaciones sindicales y poblacionales, de las oficinas de la Mujer y de la Juventud, y para el nivel local, de las Municipalidades.

En el marco de esta consulta, será posible la realización de encuentros, seminarios, foros, en los que participen tanto profesores, como representantes de organizaciones sociales, organismos no gubernamentales, autoridades y especialistas. Tales eventos contribuirán a definir las necesidades educativas de la población adulta, así como a completar los diagnósticos acerca de las insuficiencias o carencias del actual sistema en vigencia.

La consulta puede realizarse durante el año 1990. Al finalizar el proceso habrá mejores condiciones para ampliar y mejorar las ofertas educativas.

4.3. Simultáneamente y con la participación del Colegio de Profesores, el Ministerio de Educación organizará encuentros y seminarios con los profesores que trabajan en este tipo de educación a fin de estudiar con ellos las modificaciones curriculares que será necesario introducir. Es importante considerar el aporte que pueden hacer las organizaciones no gubernamentales en este aspecto.

Las modificaciones curriculares deben estar orientadas a incorporar concepciones y metodologías educativas, desarrolladas en el ámbito de la educación popular que impliquen valorizar la cultura popular y la experiencia de los sujetos con vistas a construir un currículum pertinente y relevante para las necesidades sociales de los participantes, con énfasis en la educación para el trabajo.

4.4. Por otra parte, será necesario que el Ministerio de Educación constituya una Comisión conjunta con los Ministerios de Agricultura y Trabajo, y ODEPLAN, a fin de conocer y determinar las necesidades de mano de obra calificada para el desarrollo económico.

Los Programas de Educación fundamental de Capacitación Técnico-Profesional y Educación Técnico-Elemental de adultos, así como la Educación Media Técnico-Profesional, deberán ser reformulados en función de una planificación global de la capacitación profesional que considere las modalidades formales para jóvenes y adultos así como los diversos programas no formales existentes en este campo.

4.5. Al fin de dotar de mayores recursos a la Educación de Adultos, a partir de 1991, se deberá reestudiar el sistema de subvención que rige para este tipo de educación, introduciendo modificaciones en las leyes respectivas. Esta es una condición necesaria para que se amplíen las oportunidades de educación para la población adulta.

La subvención para la educación formal de adultos debería ser equivalente a la enseñanza básica o media de niños, en proporción a los gastos efectivos y al número de horas de clases realizadas.

4.6. Considerando los recursos disponibles, y de acuerdo a las necesidades detectadas a través de la Consulta, es preciso ampliar gradualmente la cobertura del sistema de educación de adultos, de nivel básico y medio, a partir de 1991.

4.7. A partir de ese mismo año, se recomienda incentivar la realización de programas pilotos de innovación educativa a nivel local con participación de municipalidades, organizaciones vecinales y organismos no gubernamentales, que sean objeto de un adecuado seguimiento por los organismos técnicos del Ministerio de Educación a fin de que puedan ser comunicados y ampliados en la medida en que se comprueben sus efectos positivos.

4.8. Desarrollar un programa especial de perfeccionamiento docente para profesores que trabajan con adultos que les permita comprender elementos teóricos y metodológicos de este tipo de educación con especial énfasis en metodologías participativas, que privilegien el “aprender haciendo”, así como el reconocimiento de la cultura popular.

4.9. Estructurar un servicio ágil y eficiente que permita atender demandas de alfabetización, disponiendo de materiales adecuados y de programas de capacitación y apoyo técnico a alfabetizadores docentes o comunitarios. Para ello deberán estimularse iniciativas locales y de organizaciones sociales.

4.10. Promover, mediante convenios con editoriales, diarios y revistas, la publicación de materiales de lectura apropiados para neo-lectores o personas con dificultades de lectura, que les permitan ir practicando sus habilidades y despertando a un creciente interés por la lectura.

4.11. Crear condiciones que faciliten la incorporación en diversos programas socio-educativos, de un componente de educación básica destinado a desarrollar los elementos fundamentales de lecto-escritura y matemáticas necesarias para una participación social activa y responsable.

4.12. Sin perjuicio de la importancia que debe asignarse a la educación del conjunto de los trabajadores, a través de modalidades formales y no formales, es necesario poner especial acento en la educación de dos sectores sociales particularmente marginados en la actualidad: los jóvenes y las mujeres.

a) Respecto de los **jóvenes** (entre 15 y 25 años) desertores del sistema regular, es necesario establecer una modalidad que contemple:

- desarrollo de aquellos aprendizajes básicos que permitan a los jóvenes acceder el patrimonio cultural de nuestro pueblo y al conocimiento universal;
- oportunidades variadas para desencadenar procesos educativos que apunten a transformar a los jóvenes en protagonistas de su propio desarrollo;
- una formación laboral pertinente, que les permita incorporarse al trabajo productivo;

- esto supone una relación con la educación técnico-profesional conforme a las demandas de calificación laboral del sector productivo;
- oportunidades flexibles para jóvenes que participan en programas de capacitación técnica no-formales para el empleo y la producción del tal modo que se puedan incorporar elementos de formación general a dichos programas, conducentes o no, según las necesidades, a algún tipo de certificación escolar.
- vinculación de la educación de los jóvenes con los procesos de constitución de organizaciones juveniles y de participación social.

b) Respecto a las mujeres se hace necesario ofrecer reales oportunidades educativas que tomen en cuenta el rol que desempeñan en el hogar y en las organizaciones sociales así como las limitaciones derivadas de ello. Los programas deben proponerse apoyar el desarrollo integral de la mujer, así como su plena incorporación a la vida social de la comunidad.

Estos programas pueden contemplar diversos objetivos o contenidos: alfabetización, educación general básica, educación para el trabajo, formación para la participación social y educación familiar, etc., a la vez que deberán ser flexibles en sus modalidades y horarios.

La atención preferente que debe prestarse a la educación de la mujer puede implicar, en algunos casos, la constitución de grupos exclusivamente de mujeres lo que facilita la incorporación de la perspectiva de género, como también, cuando sea conveniente, la participación activa de mujeres en grupos mixtos.

Una atención especial debe ofrecerse al creciente número de mujeres que se desempeñan temporalmente en labores agrícolas quienes pueden destinar los períodos sin trabajo fuera del hogar a un proceso educativo que sea funcional a sus intereses y en que se aproveche su experiencia. En este terreno, como en otros, es necesario rescatar experiencias realizadas por organismos no gubernamentales durante los últimos años.

5. Actores, Recursos, Dificultades

Si bien es importante que la Educación formal de adultos continúe ligada al Ministerio de Educación, por la relación existente con el conjunto del sistema educativo, debe mantener un vínculo directo con otros Ministerios, con instituciones culturales, sociales y políticas y con el sector productivo. Solo así es posible garantizar la adecuación del currículum con las necesidades e intereses de los participantes y de los proyectos de desarrollo nacional, regional y local.

Como ha sido señalado, en la discusión de las políticas específicas para adultos es fundamental la participación de los beneficiarios actuales o potenciales, de las organizaciones sociales de carácter vecinal, funcional o sindical, de los profesores, de organizaciones no gubernamentales y educadores populares no formales.

Otro actor relevante son los Municipios los que, en los diversos programas sociales, deben considerar la inclusión de acciones educativas a nivel general, técnico y social.

A través de los distintos actores sociales mencionados, es posible movilizar recursos financieros y materiales que no necesariamente adquieren dimensiones excesivas, sino que muchas veces pueden obtenerse optimizando el uso de recursos existentes.

Por ejemplo, el sector empresarial puede aportar mayores recursos a la capacitación técnico-profesional de acuerdo a la ley que les permite destinar para estos efectos hasta el 1% de las remuneraciones de su personal lo que es descontable de impuestos.

Ello no elimina, sin embargo, la necesidad de que en el presupuesto fiscal de educación se destinen progresivamente recursos adicionales para mejorar subvenciones y aumentar la cobertura de matrícula.

Por último, cabe señalar que, siendo los programas de educación de adultos dirigidos a sectores de extrema pobreza, es posible considerar dentro del Fondo de Solidaridad, algunos recursos para proyectos específicos relacionados, por ejemplo, con alfabetización o desarrollo de componentes de educación general básico dentro de proyectos sociales que consideren capacitación de los beneficiarios.

La limitación de recursos, dificultad que evidentemente se encontrará en esta área, puede abordarse a través de la adecuada coordinación de esfuerzos y recursos estatales, municipales, empresariales y de instituciones sociales. Asimismo, será necesario asignar a la educación de adultos un mayor valor dentro de los planes educacionales y, por consiguiente, de los presupuestos del sector. No obstante, la escasez de recursos será un problema presente durante el período de cuatro años, frente a lo cual deben programarse aumentos graduales que no impliquen recargos sustantivos en lo presupuestario.

XIV. EDUCACION DE ADULTOS PARA LA PARTICIPACION COMUNITARIA

Carmen Sotomayor
Miguel Rozas

1. Problema

La exclusión social de que han sido objeto amplios sectores de la sociedad chilena durante los últimos 16 años se ha expresado, entre otros factores, en una notoria ausencia de participación en los diferentes ámbitos de la vida nacional.

Sin duda que este fenómeno ha encontrado su más aguda manifestación entre los sectores más pobres de la población y, particularmente, entre los pobres de la ciudad. Han sido estos sectores los más golpeados por la supresión y desarticulación de sus organizaciones sociales. Producto de ello el tejido social popular ha sido víctima de una gran atomización lo que, en definitiva, ha generado un fuerte aislamiento en su interior y una ruptura con el conjunto de la sociedad. En este sentido, los sectores populares han experimentado sentimientos de temor, desconfianza y escepticismo que han contribuido a desarrollar una manifiesta apatía social y un importante deterioro de su autoestima.

Asimismo, la aplicación del modelo económico neo-liberal ha generado se-

rios problemas socio-económicos en los sectores pobres de la ciudad, lo que ha incidido directamente en la insatisfacción de sus necesidades básicas. La frustración y la carencia de recursos mínimos para vivir dignamente han agudizado los problemas sociales como el alcoholismo, la desintegración familiar, el deterioro de la salud mental, entre otros.

Por otra parte, durante los años de dictadura, las ONG's y los organismos de Iglesia han desarrollado un conjunto de programas educativos en el ámbito de la educación no formal de adultos, dirigidos, principalmente, a los sectores más postergados de la sociedad. Con ello se ha buscado apoyar los procesos de organización y participación social de estos sectores, especialmente de los jóvenes adultos (25-30 años) y de las mujeres. Estas acciones educativas se han desarrollado al margen del sistema, así como tampoco han recibido apoyo del gobierno militar para su difusión, masificación y aprovechamiento a nivel nacional, regional o comunal.

También hay que mencionar la importante cobertura que ha tenido la educación no formal oficialista. Así, programas de formación de dirigentes vecinales; de la Secretaría Nacional de la Juventud, de CEMA Chile, de la DIGEDER han estado también presentes en el panorama poblacional de estos años. Sin embargo, es necesario señalar que estos programas no siempre han generado participación autónoma y activa de los sectores populares.

2. Antecedentes

a) El período de transición a la democracia requiere de una intensa formación para la participación comunitaria de los sectores pobres a nivel urbano que permita a éstos incorporarse a la reconstrucción de la democracia de manera activa y propositiva. Esto significa promover una formación que permita entregar conocimientos teóricos y prácticos para enfrentar, de manera eficaz, la democratización de las Juntas de Vecinos y de los Municipios. Asimismo, se trata de una participación comunitaria que puede resultar un recurso valiosísimo para la implementación de políticas sociales a nivel local en ámbitos tales como la salud, la vivienda, la educación y la producción, entre otros. En otras palabras, se trata de entender la participación comunitaria como un recurso necesario para el desarrollo de las comunas en sectores urbano-populares.

b) En estos sectores existe una amplia población adulta que va desde los 25 años, cuyas responsabilidades de trabajo y/o familiares no les permiten reiniciar estudios regulares en el sistema formal de educación de adultos o bien no

tienen necesidad de certificación escolar. No obstante, tienen interés por seguir aprendiendo y educándose.

c) La multiplicidad de programas de educación no formal desarrollados en estos años por ONG's y organismos de Iglesia, dirigidos fundamentalmente a adultos, permiten afirmar que existe una necesidad y motivación de esta población por tener espacios de encuentro, formación y organización. Tales programas han demostrado tener un importante valor, así como también, han respondido a una necesidad de educación permanente de la población adulta.

d) Actualmente existen a nivel de ONG's un número significativo de profesionales que tienen una vasta experiencia en la creación y gestión de programas de educación comunitaria. Se trata de distintos tipos de diseños educativos con metodologías participativas y materiales didácticos, que han probado su eficiencia en el aprendizaje de los adultos.

Por otra parte, existen también un número apreciable de monitores comunitarios que se han formado al calor de estos programas y que representan una capacidad educativa a nivel comunitario que no se puede despreciar.

e) A nivel de establecimientos escolares están los centros de padres y apoderados y las llamadas Escuelas para Padres que, tal como operan en la actualidad, no despiertan la motivación de los apoderados y menos aún, son aprovechadas como un potencial espacio de formación para la participación comunitaria de carácter masivo para la población adulta.

f) Existe un sinnúmero de locales comunitarios, sedes de juntas de vecinos, sedes sindicales, capillas, parroquias y establecimientos escolares que podrían utilizarse en programas de este tipo.

3. Medidas

a) Creación de una Comisión Nacional para la Educación Comunitaria y el Desarrollo Local o alguna instancia similar, cuya función sea la de coordinar los distintos programas de educación para la participación y promover algunos programas con cobertura nacional.

b) Promover programas masivos de educación para la participación comunitaria a nivel nacional, durante el gobierno de transición, que tengan cobertura nacional y que cuenten con el apoyo de los medios de comunicación de masas. Dichos programas tendrían como principales beneficiarios a mujeres y hom-

bres adultos de sectores poblacionales en Santiago y provincias(1), así como también al segmento de jóvenes adultos antes identificado.

En esta perspectiva se recomienda idear los mecanismos más adecuados y eficientes que permitan articular la demanda social de los sectores más pobres de la población con acciones educativas que apunten a desarrollar autonomía y no dependencia estatal.

c) Creación de Departamentos de Educación Comunitaria o alguna instancia similar en los municipios, que permitan canalizar programas educativos para la participación y otros referidos al desarrollo local a nivel comunal.

Asimismo, esta instancia municipal cumpliría la función de coordinar distintos programas que realizan ONG's u otros organismos a nivel local, como también la de promover y organizar, a nivel comunal, aquellos programas masivos de educación para la participación comunitaria que podría impulsar el gobierno de transición democrática durante su gestión.

En este último sentido, es recomendable aprovechar la experiencia acumulada por programas educativos existentes en las ONG's, tales como escuelas vecinales, talleres de formación, jornadas y módulos de capacitación, materiales educativos, entre otros.

d) Promover programas de formación de animadores sociales y agentes locales que motiven y dinamicen la participación y organización de sus comunidades. Se recomienda en este punto la certificación de aquellas personas que cumplan los requisitos de asistencia y evaluación del programa, a fin de que puedan ser recursos calificados y disponibles para la implementación de los programas impulsados por los municipios en vistas a la participación comunitaria.

e) Promover en forma especial programas de educación para la participación comunitaria dentro de los establecimientos escolares como una instancia de llegada masiva a la población no organizada. Distintas modalidades y estrategias pudieran implementarse en estos establecimientos:

i) Escuelas vecinales de temporada (nocturnas), abiertas a los apoderados del

(1) No incorporamos aquí a la población juvenil en el entendido de que este sector deberá acceder a programas especiales de formación para el trabajo y de regularización de estudios formales. No queremos decir con ésto que la población juvenil no pueda incorporarse también a dichos programas de formación para la participación comunitaria.

XV. APORTE DE LOS EDUCADORES COMUNITARIOS NO PROFESIONALES EN LA TRANSICION DEMOCRATICA

Pamela Márquez
Andrés Medina

1. Antecedentes

Durante estos últimos 10 años, las distintas Organizaciones No Gubernamentales, (ONG's) del país han venido capacitando a personas no profesionales, en distintas áreas temáticas que apuntaban a generar cierta capacidad de autocapacitación en los sectores populares, a dar solución a problemas para los cuales no se contaba con suficientes recursos humanos calificados y como un aporte para la reconstrucción del tejido social destruido por el régimen militar.

A modo de ejemplo, podemos mencionar algunas de las áreas temáticas en las que se formaron monitores durante estos años:

- Reforzamiento escolar para niños con problemas de rendimiento o desertores del sistema educacional de sectores populares (Monitores de talleres de aprendizaje).
- Formación de dirigentes en conducción organizacional (Monitores de talleres de dirigentes).

- Salud y prevención de enfermedades infecciosas (Monitoras de Grupos de Salud).
- Tecnologías apropiadas, uso de recursos no tecnificados para la construcción de artefactos que abaraten costos y mejoren la calidad de vida de los sectores más desprovistos (Monitores en construcción de hornos, letrinas, estufas de aserrín, etc.).
- Huertos familiares y procesamiento de alimentos (Monitores de conservería de alimentos, construcción de huertos orgánicos, etc.).
- Sexualidad y métodos anticonceptivos (Monitoras de talleres de sexualidad).
- Recreación infantil (Monitores de Colonias Urbanas).

Las personas que se han capacitado durante estos años, han realizado estas actividades educativas en forma voluntaria y su aporte ha sido una gran contribución al fortalecimiento de las organizaciones sociales, al reconocimiento de las capacidades propias de los sectores más pobres y a la satisfacción de necesidades con recursos del propio sector popular.

Otro aspecto importante de revelar, es que estos monitores han sido en su mayoría jóvenes y mujeres, actores que durante estos años de dictadura han tenido gran importancia en la reconstrucción del tejido social. Bien vale recordar, además, que durante estos años ellos han sufrido fuertemente la política económica del régimen y no se han desarrollado políticas gubernamentales que permitan su participación en términos amplios.

La capacitación recibida por los monitores se impartió en un estilo democrático, participativo y con énfasis en la práctica, lo que les ha permitido aplicar en terreno ese estilo, generando así formas de participación no autoritarias y centradas en las necesidades e intereses de las personas, todo lo cual facilita la inserción ciudadana consciente, activa y responsable.

Es fundamental entonces que, durante el próximo gobierno se utilicen todos estos recursos humanos capacitados durante estos años, para promover de manera efectiva la participación e incorporación amplia de los sectores populares en el proceso de democratización del país.

2. Breve Descripción del Problema a Solucionar

El período de transición a la democracia, por sus características transitorias, no podrá dar cuenta de todos los problemas que quedan como herencia del régimen que termina y tampoco es posible pensar que en 4 años se formarán

profesionales calificados para atender las demandas, (muchas de las cuales han sido cubiertas por los grupos de educación popular en el transcurso de estos años) es decir, se mantiene casi intacta la suma de problemas y la carencia de recursos para solucionarlos.

En un seminario acerca de la percepción del rol de los educadores populares realizado por el PIIE en febrero de 1989, éstos se lamentaban de no poder tener más incidencia en sus sectores, algunas de cuyas causas serían:

- **Su falta de status:** es importante la certificación de algún tipo para que sean aceptados por la gran mayoría de la población.
- **El carácter voluntario de su actividad:** esto incide especialmente en el tiempo que pueden dedicarle (es necesario sobrevivir también) y en el grado de responsabilidad con que se asume (como no hay nada formalizado, se puede dejar de actuar en cualquier momento, dejando inconclusas muchas acciones).
- **La ausencia de recursos materiales** desalienta a muchas personas, que teniendo los recursos necesarios podrían destinar voluntariamente parte de su tiempo a acciones de desarrollo en sus comunidades.

Tanto la falta de profesionales como la ausencia de formalización y certificación de las acciones de los educadores populares son posibles de solucionar transitoriamente. La carencia de profesionales idóneos para trabajar en los sectores populares se puede paliar en parte con una certificación y reconocimiento legal de la formación recibida por los educadores populares, además de las modificaciones que se pueden realizar en la formación de los universitarios en las diferentes especialidades.

3. Fundamentos e Implicancias

Se puede decir que la mayoría de los educadores populares formados durante los años de dictadura, tienen las características de educadores con algún grado de especialización.

En muchos países, estos educadores han dado buenos resultados en varios aspectos:

- **Económicos:** se hace una muy pequeña inversión tanto en capital humano como material, en su formación.
- **Duración de la formación:** como se centra en aspectos puntuales de un área

determinada, la formación dura entre 3 y 12 meses (compárese con la formación profesional de 2 a 7 años en otras especialidades).

- Calidad de las intervenciones: en muchos aspectos, las intervenciones de estos educadores son más rápidas y con resultados similares a las de los profesionales, dado su mejor conocimiento de la cultura, valores y hábitos de las personas de sectores populares.
- Remuneraciones: por lo general, el educador no profesional percibe menos ingresos que un profesional, lo que implicaría un menor gasto.

En el caso específico de los educadores populares, tienen una formación adecuada para trabajar en grupos, con manejo de los aspectos propios de su "especialización", lo que implica una acción tanto al nivel específico de que se trate como de la participación, que es un componente valorado en los objetivos de la Concertación.

La modalidad utilizada hasta ahora para la formación de monitores, que ha demostrado ser eficiente y eficaz, puede seguir implementándose en los años venideros con las ventajas antes señaladas: bajo costo de inversión, capacitación especializada en ámbitos específicos, y calidad de las intervenciones. Esto puede realizarse desde las ONG's, en convenio con organismos gubernamentales, regionales o municipales, utilizando tanto los recursos humanos de las instituciones como a los monitores que ya están formados.

La formación de nuevos monitores permitirá incentivar la participación activa de los sectores populares en la resolución de los problemas que los afectan y comprometerlos con más fuerzas en el proceso de transición a la democracia.

4. Las Medidas Propuestas.

Cinco tipos de propuestas, se ven posibles de implementar durante la transición:

1. Otorgación de status y certificación de educadores populares

- Crear alguna fórmula de certificación en la que se explicita: tipo de formación recibida, horas destinadas a la formación, tipo de práctica realizada e institución donde fue dada la formación. Se requeriría para ello que las diferentes Organizaciones No Gubernamentales entregaran un catastro de las personas que se han capacitado en ellas y los programas de for-

mación de cada proyecto, con la evaluación de la participación de cada monitor.

Las dificultades que pueden aparecer se refieren principalmente a la capacidad de dichas organizaciones para delimitar cuáles son las personas que efectivamente tienen derecho a esa certificación.

- Una vez logrado lo anterior, cada institución responsable, previa evaluación, certifica la formación recibida por estos monitores y presenta las certificaciones correspondientes a las Intendencias o al Departamento de Educación de Adultos del Ministerio de Educación. Estos les designarían un trabajo, dependiendo de las necesidades de formación detectadas como prioritarias para el desarrollo de los sectores populares.

2. Asignación de recursos para la realización de acciones voluntarias

Muchos de estos monitores, independientemente de la certificación, están altamente motivados para seguir realizando acciones de prevención, apoyo, promoción de la participación, etc. ya que son personas con gran compromiso social y tienen deseos de aportar concretamente al desarrollo de los sectores populares.

Para que ello logre concretarse, una buena medida sería contar y disponer de algunos recursos de tipo material (papeles, lápices, materiales educativos, plumones, etc.), ya sea a nivel del Depto. de Organizaciones Sociales de las Municipalidades, Unión Comunal de Juntas de Vecinos de las Comunas, o a nivel de las ONG's, de acuerdo a su ámbito de especialidad.

Los materiales serían entregados a grupos y organizaciones legitimadas en la comunidad y con proyectos específicos. La disponibilidad de locales, en muchos casos, va a significar solamente una readecuación y programación de su uso; por ejemplo, locales de la Junta de Vecinos, locales de Cema-Chile, Casas de la Cultura, etc....

3. Coordinación de ONG's especializadas y el Estado

Las ONG's por lo general tienen alguna especificidad que han desarrollado durante estos años. Se puede solicitar a algunas de ellas que asuman áreas determinadas a nivel nacional o local, con labores de coordinación, fijación de objetivos generales y administración de los recursos, reclutando personal de terreno entre los educadores populares formados. Estos se dividirían entre los que realizan acciones en sus sectores, y un número seleccionado para capacitar en regiones donde no exista este tipo de educadores.

4. Incorporación laboral de algunas actividades de los educadores populares en diferentes organismos

Los monitores de salud, en prevención de enfermedades, en educación sexual, por ejemplo, pueden ser integrados al área de salud de las Corporaciones Municipales, delimitándoseles tiempo e ingresos, como monitores de salud. Podrían cumplir tareas apoyando la formación en consultorios de madres embarazadas, cuidados y alimentación de pre-escolares, higiene y nutrición, etc.

Los monitores de talleres de aprendizaje y los monitores de colonias urbanas podrían quedar comprendidos en las actividades extraprogramáticas de las escuelas con mayores problemas en cuanto a rendimiento escolar o altos niveles de deserción.

Se hará necesario contar con algunos recursos mínimos en los municipios u otras reparticiones públicas para incluir un determinado número de personas con estas características, las que deberán contar con certificación (ver punto anterior) y eventualmente con un examen de conocimientos.

Otros monitores podrían ser integrados a las acciones de las diferentes Secretarías: de la juventud, de la mujer, u otras, como Cema-Chile. En este caso, el problema de los recursos podría ser menor ya que estas instancias cuentan con recursos asignados para financiar monitores.

Otra forma de obtener recursos, puede ser a través del fondo de solidaridad que promoverá el desarrollo comunal, en tareas de formación y prevención en sectores de extrema pobreza. La acción de los monitores estaría inserta en las políticas de absorción de la cesantía u otras.

5. Generación de sistemas de becas de estudio.

Con esta modalidad, se permitiría a los monitores interesados y de acuerdo a sus capacidades, acceder a cursos de especialización técnica o a carreras de la educación superior, que tengan relación con la labor que ya han desempeñado.

Los recursos económicos para ello pueden obtenerse del Estado, de los Municipios en donde se desempeñen estos educadores populares y del aporte de las ONG's que los capacitaron originalmente.

XVI. CAPACITACION DE PROFESIONALES DE LA SALUD EN EDUCACION POPULAR

Salomón Magendzo (1)

1. La Capacitación de los Profesionales

El rol preponderante de los profesionales en el desarrollo de una sociedad resulta indiscutible. Basados en su saber, los profesionales legitiman su acción y bajo una supuesta neutralidad valórica operan sobre la realidad sin considerar el conocimiento y la riqueza cultural de sus beneficiarios.

El poder que otorga la sociedad en su conjunto a quienes acceden a un título profesional puede ser utilizado en la búsqueda, definición y consecución de estrategias que persigan el cambio o la transformación social en beneficio de las grandes mayorías o en la mantención y perfeccionamiento de un orden social que favorece la exclusión y la marginalidad.

Por ello es indispensable que junto a una sólida formación técnica, el profesional recupere el sentido y la valoración de la dimensión social y educativa que entraña su quehacer. Más aún, en momentos en que se reconoce como una

(1) Colaboraron con el autor, Soledad Bunger, Raquel Carrasco, María Rosa Cataldo, Julia González y María Teresa Valenzuela.

tarea trascendente que todos los integrantes de nuestra sociedad se involucren en un proceso de redefinición de un sistema social democrático. Proceso en que juega un papel central la participación de toda la comunidad, en donde cada uno, desde su especificidad, aporte para la construcción de una sociedad más libre, justa e igualitaria en un clima donde la democracia de base oriente las relaciones sociales.

Sin duda, esta plena participación comunitaria no será posible de alcanzar sin la implementación de una adecuada estrategia educacional, para lo cual se requiere de recursos humanos capacitados en materias técnicas y sociales. Esto es especialmente válido en el caso de los profesionales de la salud que trabajan en sectores en situación de pobreza.

Estos, a pesar de tener conocimientos técnicos, altamente especializados, carecen de metodologías y conocimientos educativo y sociales que les permitan comprender la idiosincracia de los sectores populares con que trabajan e interactúan.

La Educación Popular por sus características tanto conceptuales como metodológicas aparece como la estrategia educacional que puede posibilitar lo anteriormente explicitado.

La Educación Popular se define como una práctica social que, trabajando fundamentalmente con el conocimiento, tiene una intencionalidad y un objetivo político. La Educación Popular es un espacio y una herramienta educativa destinada a potenciar la capacidad de los grupos populares para convertirse en sujeto de su propio proceso educativo y de su propio destino, haciendo de la educación un instrumento al servicio de su liberación.

La Educación Popular se plantea contribuir a la transformación social, teniendo en la mira la construcción de una nueva sociedad que responda a los intereses y aspiraciones de los sectores populares. La Educación Popular incorpora la dimensión de la "acción", a la vez como un principio orientador, una práctica efectiva y un objetivo de su trabajo político pedagógico.

En consecuencia, es importante que los profesionales que sirven en sectores populares incorporen el enfoque de Educación Popular a su saber y a su práctica profesional específica.

2. La Capacitación de Profesionales de la Salud

Todo lo anteriormente dicho adquiere un extrema relevancia en el área de la Salud, problemática de central importancia para los sectores populares.

En 1978, la Conferencia Internacional de la Salud de Alma-Ata, Unión Soviética, estipuló la participación comunitaria, la coordinación de esfuerzos, el enfoque intersectorial, las tecnologías apropiadas y los servicios básicos articulados con la medicina tradicional y el saber popular como componentes centrales de las estrategias en salud.

La Educación Popular es coincidente con los planteamientos de Alma-Ata y un fuerte impulsor en el proceso de desarrollo de la Salud Primaria a través de su concepción educativa y metodológica.

Por tanto, programas de salud que abordan enfermedades crónicas del adulto, problemas de salud mental y oral, enfermedades de transmisión sexual, problemas relativos al medio ambiente y la prevención y promoción de la salud; deben ser reformulados en el sentido de incorporar metodologías educativas eficaces que signifiquen un cambio en los estilos de vida de la población, en un incremento de la adhesividad a los tratamientos de enfermedades crónicas y en un aumento de la autorresponsabilidad en salud. Esto no significa excluir las áreas de salud tradicionalmente abordadas, como la materno infantil, en la que se debe continuar actuando.

En consecuencia, es imperioso capacitar a los profesionales de la salud —y especialmente a los que trabajan en los sectores populares— en las concepciones y metodologías de la Educación Popular, de modo de:

- reforzar y/o construir con los profesionales los conocimientos teóricos y metodológicos de la Educación Popular;
- ampliar los conocimientos relativos al tema de la atención primaria en salud y las condiciones socio-culturales de los sectores populares con quienes trabajan;
- someter a un proceso de análisis y revisión crítica la práctica profesional en salud comunitaria a la luz de los fundamentos y supuestos de la Educación Popular;
- facilitar un perfeccionamiento metodológico-educativo en terreno a través de un seguimiento periódico de su quehacer;
- crear una instancia de coordinación de los profesionales que trabajan en Atención Primaria en Salud que favorezca un proceso de reflexión y un perfeccionamiento continuo en atención Primaria en Salud y Educación Popular.

En los establecimientos de atención primaria y hospitalaria del Servicio Nacional de Servicios de Salud (SNSS), existe actualmente un número de 11.000 profesionales contratados a través de todo el país, trabajando en 329 consultorios (201 urbanos y 128 rurales).

La población potencialmente beneficiaria corresponde al menos a la beneficiaria del SNSS que se estima en 9.171.337 habitantes (es decir: población total según cifras del Instituto Nacional de Estadística (INE), multiplicado por el porcentaje de cobertura del Programa Nacional de Alimentación Complementaria para niños menores de 6 años, a lo que se resta la población total cubierta por ISAPRES).

De esta población beneficiaria, un 75% es indigente o tiene un ingreso inferior a \$ 21.000/mes por grupo familiar. Creemos que si se cumplen los objetivos del proyecto, debería accederse además a población que actualmente no se encuentra cubierta por los programas ministeriales y que sobrevive en condiciones más extremas.

3. Desarrollo de la Propuesta.

La implementación de la política esbozada más arriba, debe iniciarse con la organización de **Cinco Departamentos** de Capacitación para la Acción Educativa, constituidos por equipos interdisciplinarios de profesionales, quienes desarrollarán esta política en las diferentes regiones del país. Estos cinco Departamentos estarían ubicados en el Norte Grande, Norte Chico, en la Región Metropolitana, Zona Sur y en la Zona Austral.

Durante el primer año del desarrollo de la presente Propuesta se deberían constituir dos Departamentos (Región Metropolitana y Zona Sur). Cada uno de estos deberá definir una estructura que les permita asignar roles y tareas en aspectos administrativos y teóricos metodológicos. Esto posibilitará el enriquecimiento derivado del intercambio de experiencias y la coherencia conceptual necesaria para enfrentar el proceso de capacitación.

Una vez consolidados estos dos Departamentos se abocarán a la tarea de organizar y establecer los contactos necesarios para concretar y coordinar con las instituciones pertinentes (municipios, consultorios, hospitales), las actividades de capacitación.

Estas actividades estarán destinadas a grupos de 25 profesionales que compartan la misma área geográfica de trabajo en atención primaria; coordinados por dos miembros de los Departamentos para la Capacitación Educativa.

Esta alternativa de perfeccionamiento está dirigida entonces a profesionales que integran equipos de salud a nivel de establecimientos de atención pri-

maria dependientes del Sistema Nacional de Servicios de Salud - Municipalidades.

Esta posibilidad queda abierta a otros grupos de profesionales que trabajen en atención primaria, interesados en capacitarse en estas materias, por ejemplo de los Colegios Profesionales, Organismos no Gubernamentales, etc.

Estos grupos desarrollarán Talleres de Capacitación y Revisión de la Práctica durante las horas destinadas a formación del personal.

Cabe destacar que desde 1986 en el marco de su Programa de Educación Popular para Profesionales de la Salud, el Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) con el apoyo de la Asociación Canadiense de Salud Pública, ha capacitado a alrededor de 250 profesionales de la salud en Educación Popular. Actualmente existe un grupo de 25 profesionales en la Región Metropolitana y otro grupo formado por 20 en la VIII Región, cuyos integrantes cuentan con una amplia experiencia teórico-práctica en el campo de la capacitación de profesionales en Salud Pública y Educación Popular. Estos profesionales junto a otros de organismos gubernamentales y no gubernamentales podrán ser invitados para constituir los dos Departamentos antes mencionados.

Durante el segundo y tercer año se deberán formar Departamentos de Capacitación Educativa similares a los anteriores en Regiones del Norte Grande, Norte Chico y Austral. Dichos Departamentos reproducirán el proceso descrito anteriormente. Se constituirán así, cinco Departamentos de Capacitación Educativa que deberán permanecer en actividad conforme a sus requerimientos en capacitación.

En este período se agregará una actividad permanente de intercambio y apoyo a los equipos de profesionales ya capacitados que estén desarrollando su trabajo en terreno.

De acuerdo a las experiencias de capacitación en Educación en Salud desarrolladas por el PIIE, existe una proporción de profesionales ya motivados en relación al trabajo en salud con comunidades, con los que probablemente se puede iniciar el proceso educativo. En la medida en que estos profesionales compartan su experiencia en el nivel local y que las condiciones democráticas posibiliten el desarrollo de actividades educativas realizadas en terreno, se incorporarán otros profesionales motivados por este tema, sin pretender cubrir al total de profesionales que se desempeñan en atención primaria.

4. Marco conceptual de la Capacitación

La capacitación a profesionales de la salud en el campo de la educación requiere de un compromiso con una postura educativa transformadora cuyas características principales pueden enunciarse como sigue:

Que esté enmarcada en una concepción educativa liberadora; cuando hablamos de una concepción educativa nos referimos a un modelo que nace desde la crítica a la situación de dependencia de unos países frente a otros y de ciertos sectores sociales frente a otros en el seno de un mismo país.

Que permita una estrecha relación entre teoría y práctica; los conocimientos adquiridos a través de la capacitación deben ser un referente para el perfeccionamiento de la práctica profesional y ésta a su vez permitirá enriquecer la teoría. Así entonces, teoría y práctica marchan a la par en continuo y mutuo perfeccionamiento. Para ésto, la capacitación centra preferentemente su acción en una continua revisión de la práctica que están ejerciendo los diferentes profesionales en sus específicos campos. Esto permitirá a los profesionales un perfeccionamiento metodológico de su quehacer profesional.

Que el estilo educativo de la capacitación sirva de modelo para el trabajo profesional; la capacitación en este contexto es un aprendizaje experiencial que debe generalizarse, con toda la flexibilidad necesaria, a la práctica profesional. Así, la forma que adquiere el proceso de aprendizaje en la capacitación debiera actuar como un modelo para las prácticas educativas de los profesionales participantes.

La elaboración del currículum del programa estará orientada por ciertos principios pedagógicos, lo que confiere a la capacitación su carácter innovador. Estos principios pueden enunciarse de la siguiente manera:

- Construcción del conocimiento a través de la experiencia: quienes poseen el conocimiento, inmediato y natural, en el campo social y cultural son los actores que están insertos en él. El conocimiento proviene de la experiencia, de la inducción que realizan los sentidos de aquello que nos rodea.
- La participación como factor educativo: ejercitar la participación debe traducirse finalmente en repartir el poder dentro de este ámbito; esto implica el acceso a la toma de decisiones, la ingerencia en la construcción del conocimiento, la responsabilidad en el proceso grupal, etc.
- Preocupación por el proceso grupal: todo grupo humano que tienda a permanecer en el tiempo, necesita valorar y asumir una meta común, estable-

cer canales adecuados de comunicación y solidaridad que en definitiva van a determinar el nivel de sus relaciones humanas.

- Consideración del contexto socio-político en que se desarrolla la capacitación: la práctica profesional se desarrolla en un contexto condicionado por estructuras sociales y políticas. Por esto es necesario tenerlas presente en las sesiones mediante un proceso de reflexión y análisis tendiente a comprender sus mecanismos de acción y sus consecuencias, tanto en el plano de lo macro social como en los aspectos coyunturales que generan dinámicas sociales.

5. Contenidos curriculares

Los contenidos educativos de una política de capacitación debieran estar estructurados en base a Unidades Educativas donde se consideren al menos las siguientes unidades temáticas:

- Concepto de Educación Popular y Atención Primaria de Salud
- Metodología de la Educación Participativa
- Cultura Popular
- Proceso Grupal
- Investigación Participativa
- Evaluación y Sistematización
- Desarrollo Local
- Revisión de la Práctica

Como dijéramos anteriormente, la Revisión de la Práctica es un proceso que debe recorrer las políticas de capacitación y es fundamental para que los participantes relacionen teoría y práctica, perfeccionando así su acción profesional.

6. Evaluación

La evaluación del efecto de las políticas de capacitación propuesta es fundamental. Es primordial determinar el cambio que se produce en los profesionales tanto en sus actitudes como comportamientos.

Dado el alto número de profesionales a los cuales las políticas de capacitación desean alcanzar se estima que será necesario tomar algunos grupos representativos de cada una de las regiones para:

a) Medir el cambio de actitudes sociales(2) usando diseño “antes” y “después”;

b) Observar los cambios en terreno a través de la metodología de la observación participante.

(2) Cabe destacar que se está construyendo un instrumento específico para esta finalidad.

XVII. CAPACITACION DE PROFESIONALES DEL SECTOR AGRARIO

Gonzalo Tapia Soko
Gonzalo Vio Grossi

1. Antecedentes

La formación de profesionales y técnicos para el trabajo en el sector agrícola en el contexto de la democratización de la sociedad rural requiere tomar en consideración diversos aspectos. En primer lugar, los espacios, en donde ellos reciben la formación que les permite desempeñar su rol; básicamente se trata de la enseñanza superior en el caso de los profesionales y de la enseñanza técnico-profesional para los técnicos. Estos sistemas educativos han sufrido modificaciones significativas en los últimos años que apuntan a un creciente proceso de privatización y/o municipalización de la enseñanza. En segundo lugar, es preciso tener en consideración las transformaciones ocurridas en la agricultura a partir de la Reforma Agraria y sobre todo aquellas realizadas por el régimen autoritario; es en función de esa realidad que son formados los profesionales y técnicos, es decir, en el contexto de una situación que puede ser caracterizada por el desarrollo de ciertos sectores productivos que han concentrado la mayor parte de los recursos y que constituyen el sector predominante en términos de empleo en el sector. En estas condiciones, la formación de profesionales y téc-

nicos ha estado orientada hacia la calificación de recursos humanos para los sectores más dinámicos de la agricultura.

La democratización de la sociedad rural y el asegurar una producción agropecuaria suficiente para todos los chilenos implican la puesta en tensión del conjunto de actores presentes en el sector rural en especial de aquellos que han estado ausentes de las políticas del gobierno militar.

El desarrollo de la producción de alimentos básicos para el consumo de los chilenos es uno de los ejes de la política agraria del gobierno democrático. Para ello será indispensable la elaboración de una estrategia específica orientada hacia los productores campesinos debido a varias razones. En primer término, por la importancia que revisten tanto la cantidad de tierras de que disponen como los volúmenes de producción actuales. En segundo término, por la gran capacidad de aumentar la producción por la vía de la incorporación de una tecnología adecuada a estos productores. En tercer término, porque este sector lo forman cerca de 250.000 familias que, junto a los asalariados agrícolas, son más del 90% de la población que actualmente viven y/o trabajan en la agricultura. El aumento de la producción debe ir acompañado de un proceso creciente de democratización de la vida rural y de un mejoramiento de los niveles de vida de sus habitantes.

La función que desempeñan los productores campesinos en la producción de alimentos básicos para el mercado interno se ha logrado gracias a su capacidad de sobrevivencia en un contexto totalmente desfavorable al desarrollo de sus actividades. En esta experiencia, los campesinos, han debido recurrir a todo su acervo de conocimientos y de práctica a fin de mantener sus cultivos en condiciones de producir. Muchos de ellos no pudieron realizarlo ya sea porque sus tierras fueron devueltas a los antiguos propietarios, ya sea porque no lograron sobrevivir a las presiones ejercidas sobre ellos por el mercado; son los que engrosan hoy el gran contingente de mano de obra asalariada y temporal de la agricultura.

2. Descripción del problema

Las políticas orientadas hacia la pequeña producción constituyeron en el pasado una forma privilegiada de acción del Estado. Para ello se requería de personal calificado para la realización de estas tareas. A pesar del enorme esfuerzo realizado por los gobiernos democráticos, no siempre se cumplieron sus objetivos dada la rapidez, profundidad y extensión que adquirió el proceso de

reforma agraria. Con todo, la práctica de las instituciones estatales fue un vehículo de formación de los profesionales y técnicos que se necesitaban.

En los años de la dictadura, con excepción de las Organizaciones no Gubernamentales y de algunos programas semi-privados puntuales, no ha existido experiencia en programas de apoyo a los sectores de pequeños productores por parte del Estado. Que el gobierno democrático futuro se plantee la potenciación productiva y social de los campesinos y trabajadores rurales implica necesariamente el preocuparse de la formación de los profesionales y técnicos que deberán ejecutar las políticas orientadas hacia estos sectores.

Con este objetivo, se propone el establecimiento de un **Programa de Formación de Profesionales y Técnicos** para el trabajo con campesinos y trabajadores agrícolas en el marco del Programa de la Concertación de Partidos por la Democracia. Esto significa que se tienden a abordar las actuales deficiencias de los profesionales y técnicos. El problema de fondo de la formación para el trabajo con campesinos y trabajadores deberá ser enfocado con profundidad, incorporando a su estudio a todas aquellas instancias educativas, públicas y privadas, involucradas en los aspectos mencionados.

Un Programa de esta naturaleza debe partir de las siguientes premisas:

1. La relación entre el Estado y los beneficiarios deberá tener como base el compartir objetivos comunes ligados a la profundización de la democracia y al desarrollo de capacidades propias de los involucrados. El Estado propicia la **autonomía** de los sectores populares.

2. No todas las acciones a realizar en este campo están centradas en el Estado, sino que se valoran, por el contrario, los aportes que otros agentes pueden realizar en esta perspectiva. Así, la educación pública y privada, las organizaciones sociales, las ONG's y otros tendrán un lugar en esta tarea. **No se trata de reconstruir la burocracia estatal existente hasta 1973.**

3. Para que lo anterior sea posible es preciso el establecimiento de un tipo de relaciones entre "agente externo" y sector popular en las que la base esté dada por la valoración de la cultura (entendida como visión de mundo y el ordenamiento de los recursos disponibles en función de ella) de éste último. Se asume, en concreto, que estas relaciones están constituidas por procesos de aprendizaje en que se contemplen los objetivos de autonomía, de democracia y de valoración del saber popular. De esta manera, **se trata de una relación educativa.**

4. Los sectores rurales no son homogéneos ni económica, ni social ni culturalmente. El respeto a esta heterogeneidad está en la base del programa. Aquí se requiere flexibilidad en los contenidos y metodologías, pero también se requiere de una adecuación a las realidades regionales y locales. Para ello se precisan medidas administrativas que posibiliten la **aplicación del programa de manera descentralizada.**

3. Medidas

Para enfrentar el problema descrito se propone desarrollar un programa destinado a capacitar a los funcionarios de las instituciones del agro (tanto públicas como privadas) en el manejo de instrumental metodológico y educativo para potenciar el trabajo de intervención agro-productiva y socio-organizacional que desarrollan. Esto implica capacitarlos en aspectos específicos relativos al desarrollo agro-productivo de las unidades campesinas pequeñas y medianas, así como en el desarrollo socio-organizacional del campesinado; y en particular en el conocimiento de formas asociativas, tales como: asociaciones gremiales, cooperativas, sociedades agrícolas, sindicatos y comités campesinos.

El programa deberá, además, promover una relación entre funcionarios (técnicos, monitores, extensionistas, especialistas del agro) y campesinos, de revalorización de los conocimientos existentes en la vida rural, y de las prácticas que desarrolla el campesino en sus formas de trabajo; y promover un trabajo de fortalecimiento de las organizaciones campesinas, con respecto a la heterogeneidad de los actores del campo, buscando la participación efectiva de las organizaciones y grupos campesinos en la toma de decisiones.

Es importante también capacitar a los funcionarios de las instituciones de apoyo campesino para la elaboración de unidades de aprendizaje (base del currículum emergente) y para la confección de materiales que faciliten el trabajo de promoción de la organización y de la asistencia técnica.

Se propone estructurar el programa en tres modalidades:

1) **Talleres sistemáticos de formación**, orientados hacia una formación teórica acerca de la realidad campesina.

Estos Talleres podrían incorporar las siguientes unidades temáticas:

a) Contenidos Básicos de Análisis Sociológico y Antropológico Cultural

Esta área temática surge de la carencia formativa de los técnicos en materias relativas al manejo del instrumental sociológico y antropológico de análisis de la realidad campesina y de la sociedad rural en su conjunto. Naturalmente, y como lo señala el título, se trata de una unidad de “contenidos básicos” que permitan a los técnicos una comprensión mayor de la interdisciplinariedad de los trabajos de desarrollo campesino, y no se reproduzcan prácticas excluyentes entre tipos de intervención “más técnicas” y otras de “corte más social”. Esta área temática, como se ha señalado, reubica el problema de la producción y el trabajo campesino en una perspectiva integral donde la labor productiva y la socio-organizacional se funden para así lograr una aproximación más acorde con lo que es la lógica y la realidad campesina.

b) Elaboración, Ejecución y Evaluación de Proyectos

En general, existe bastante desconocimiento sobre las principales técnicas en boga para la elaboración de proyectos, a partir de diagnósticos específicos (de carácter local, sectorial o regional). Lo anterior también es válido para la utilización óptima de los recursos en la ejecución de los proyectos, para establecer con precisión los objetivos perseguidos, para hacer una adecuada planificación de las tareas en el tiempo y en fin, para una ejecución eficaz de proyectos de desarrollo.

La carencia en la formación de técnicos y especialistas del agro del manejo adecuado y frecuente de sistemas de evaluación de las actividades y programas que se implementan, es un hecho notorio. Por lo mismo es que esta área temática procura llenar este vacío formativo reflexionando, en primer lugar, sobre el valor educativo de un proceso de diagnóstico permanente; en segundo lugar, acerca de la necesidad de medir cabalmente el nivel de logro de metas propuestas, es decir, dar cuenta de la eficacia de los diferentes programas de acción y finalmente, acerca de la necesidad de vincular permanentemente objetivos, programación y evaluación, toda vez que esta última permite medir el logro de objetivos y reorientar programas de acción y desarrollo campesino. La “medición del impacto” de los programas específicos de apoyo al campesinado, será un requisito **sine qua non** en el período de transición a la democracia (1990-1993), toda vez que es previsible una escasa dotación de recursos para los programas de desarrollo campesino. De esta manera, la necesidad de optimizar recursos y esfuerzos pasa, en cierta forma, por la aplicación rigurosa de diseños evaluativos.

c) Formación Cívica

En el período de transición, adquiere significación la formación cívica de los agentes sociales del campo. El importante rol que se visualiza para los municipios releva esta tarea en la medida en que la política de descentralización implicará, en alguna medida, una mayor autonomía para los poderes locales. En este sentido, la preparación de técnicos y funcionarios en aspectos de educación cívica y política, dice relación con un adecuado conocimiento de los mecanismos de toma de decisiones a nivel de los municipios, el papel de las Juntas de Vecinos y otras organizaciones comunitarias; así como también del papel que les corresponderá jugar a las organizaciones de productores campesinos, a las organizaciones sindicales, cooperativas y otros agentes rurales.

En este sentido, es preciso tender a una formación cívica muy enraizada en la realidad local, que recoja las demandas más prioritarias, a fin de que a través de la búsqueda de soluciones de las mismas, se vayan conociendo los instrumentos y mecanismos de las políticas que pueden utilizarse. De esta manera, la formación cívica, no sólo apunta a un proceso de revalorización de la vida política y de conocimiento de los mecanismos públicos, sino que además a reconocer los espacios de participación ciudadana que les corresponde a personas e instituciones.

d) Organización y Funcionamiento Institucional

Esta unidad temática tiene por objeto mejorar los sistemas organizacionales y de funcionamiento de las instituciones agrarias públicas y privadas. Ello no sólo referido a aspectos que dicen relación con división de tareas, líneas de conducción y mando, delimitación de responsabilidades, áreas, servicios, departamentos, etc., sino que también, y en forma muy especial, se trata de volcarse a trabajar el problema del "clima institucional", que en la práctica significa mejorar el relacionamiento social y laboral de funcionarios y técnicos al interior y exterior de sus instituciones.

e) Análisis de la Coyuntura Agraria por Zonas y Sectores Productivos

A través de esta temática es posible actualizar el conocimiento de la realidad agroproductiva de las zonas correspondientes y la situación de la pequeña agricultura.

2. Formación en terreno de los profesionales y técnicos.

Esta modalidad contempla un seguimiento de los participantes en su práctica cotidiana, en torno a los siguientes contenidos centrales:

a) Revisión Crítica de la Práctica como Elemento de Formación

Se propone llevar a los participantes a analizar críticamente su propia práctica; naturalmente ello corresponde al nivel de los técnicos y funcionarios con alguna experiencia concreta en trabajos de desarrollo campesino. No obstante, los sistemas de revisión crítica de las prácticas constituyen, hoy por hoy, un valioso método para promover los procesos de autoformación que llevan tanto a visualizar los aspectos deficitarios o no logrados de los programas de trabajo concreto que asumen los técnicos y funcionarios, como a aplicar los correctivos o ajustes necesarios que la propia práctica impone.

b) Formación Metodológica del Personal de Terreno

Esta área curricular se refiere tanto a aspectos teóricos como prácticos que debe manejar el técnico o especialista en su relación con productores campesinos, organizaciones, etc. y comprende contenidos como la utilización adecuada de los sistemas de diagnóstico y autodiagnóstico, los diseños eficaces de programación del trabajo y las formas de elaboración de unidades de aprendizaje. Todo el conjunto de instrumentos para la acción van acompañados naturalmente de una reflexión teórica y crítica acerca de las condiciones adecuadas donde deben insertarse las relaciones entre técnicos y sus instituciones de apoyo y los campesinos y sus organizaciones. Esta área temática, debe contemplar además aspectos muy prácticos de la acción de asistencia técnica, tales como la preparación de actividades demostrativas, los aspectos de didáctica de un ensayo, programación de días de campo, programación y secuenciación de reuniones de transferencia tecnológica, etc.

c) Organizaciones Sociales y Formación de Dirigentes

La importancia de conocer a fondo la realidad organizacional campesina y las organizaciones de productores medianos y grandes, es de vital importancia para las personas involucradas en trabajos desde las instituciones agrarias privadas y públicas. Por lo general, existe un desconocimiento bastante generalizado sobre la actualidad del sindicalismo, de las cooperativas, de las asociaciones gremiales, en fin de los comités campesinos, que constituyen organizaciones de primer y segundo grado. También hay un desconocimiento importante de la relevancia de las organizaciones empresariales grandes y medianas que, inclusive bajo la forma de cooperativas, han tenido un desarrollo significativo en los últimos años. La forma jurídica de establecer organizaciones es también un aspecto importante en la formación de técnicos y funcionarios de instituciones del agro. Ciertamente que también los dirigentes campesinos debieran tener un conocimiento jurídico adecuado.

d) Elaboración y Uso de Materiales Educativos y Audiovisuales

La pedagogía moderna exige hoy en día un uso adecuado e intenso de materiales educativos elaborados a partir de la propia realidad de los sectores de los cuales se trabaja. La elaboración de materiales educativos tienen también relevancia, toda vez que los programas de educación a distancia (no-presenciales) adquieren significación especialmente para los grupos que no pueden acceder físicamente a la capacitación a través de un taller, curso o seminario. A lo anterior, se une el uso cada vez mayor de material audiovisual en programas de capacitación, entrenamiento para el trabajo, en el desarrollo de organizaciones, etc. El éxito alcanzado por los programas radiales para campesinos, ha sido ampliamente probado. En la medida en que se puedan elaborar programas adecuados, que respondan fielmente a las problemáticas más sentidas de los campesinos y productores, hay una probabilidad mayor de lograr espacios de transferencia de conocimientos.

Finalmente, en relación a esta unidad temática, existe un conjunto de materiales audiovisuales elaborados durante estos últimos años. Por lo tanto, no se trata de inventar nuevos materiales educativos audio-visuales, sino que de diseñar un sistema de uso y masificación de ellos para mejorar la calidad y la "llegada" de los programas de intervención social y agro-productivos.

3. Nivel de reciclaje. Temáticas agroproductivas específicas

Existen un conjunto de aspectos específicos, tales como la evolución del sector agrario, los avances tecnológicos en los cultivos, etc. que se proponen abordar a través de talleres intensivos en determinados períodos del año, considerándolos como reciclaje de los profesionales y técnicos. Los temas deberán ser determinados según las necesidades de cada región y para ello se convocará a los organismos de investigación y extensión tales como Universidades, INIA, etc. Este nivel de la formación tiene por objetivo mejorar la capacidad técnica de los profesionales y técnicos.

4. Estructura organizativa del programa de formación

A través del programa propuesto es posible atender indirectamente a 250.000 familias de productores campesinos existentes en el país. Los beneficiarios potenciales directos se estiman en aproximadamente 5.000 profesionales y técnicos. Estos cálculos han sido realizados sobre la base de la experiencia acumulada por las Organizaciones no Gubernamentales en programas de atención a estos sectores productivos.

Dadas las características agroecológicas del país y la existencia de múltiples experiencias de trabajo con sectores de pequeños productores, el programa que se propone deberá asumir un carácter descentralizado y semi-autónomo, incorporando a nivel regional, a los organismos públicos, Universidades, institutos de investigación y centros no-gubernamentales de desarrollo rural y a las organizaciones de productores y de trabajadores agrícolas.

APENDICE

PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES NO-GUBERNAMENTALES EN LA DEMOCRATIZACION DEL PAIS

Gonzalo Tapia Soko

1. Antecedentes

Durante el régimen militar, la sociedad civil fue testigo del crecimiento y desarrollo de cientos de organizaciones no-gubernamentales (ONG's), las que de acuerdo a su especificidad (instituciones agrarias, educativas, de salud, de vivienda popular, de economías informales, de tecnologías apropiadas, de formación cívica, de desarrollo local, de apoyo sindical, apoyo cooperativo, de acción cultural, etc.) hicieron una contribución sustantiva al fortalecimiento de las organizaciones de base. Por lo general, estas ONG's han privilegiado el pluralismo político y el respeto irrestricto por las diferencias de ideas y opiniones. Han sido, además, muchas de ellas, el lugar privilegiado de reinserción laboral de importante número de exiliados/retornados, como también verdaderos "laboratorios de experimentación" de novedosos diseños de intervención social que con escasos recursos lograron tener presencia activa y permanente, en especial, en los sectores más postergados. Sus recursos provienen, casi en su totalidad, de la solidaridad y cooperación internacional de parte de agencias y

fundaciones extranjeras que vieron con simpatía el valioso trabajo realizado por estas ONG's, en condiciones normalmente adversas y hasta riesgosas.

La simpatía demostrada por gobiernos y agencias privadas extranjeras no significó una complacencia frente a la efectividad de las acciones y programas emprendidos por las ONG's. Lo anterior obligó a un esfuerzo serio y responsable por demostrar eficacia y uso racional de los recursos; obligó a manejar en forma ágil la relación costo-beneficio; obligó, en fin, a desarrollar una alta capacidad técnica en la formulación y elaboración de proyectos coherentes, fundamentados y que constituyeran respuestas a los problemas reales de la población popular.

Es por lo anterior que se dice que las ONG's constituyeron, desde un punto de vista político, un reto y un desafío al régimen militar y también demostraron que en sus múltiples actividades era posible mantener y reforzar los relacionamientos de carácter democrático en las organizaciones populares.

Las ONG's suman más de 500 a lo largo y ancho de Chile, estimándose que en ellas trabaja un promedio de 25 personas, lo que da un total de 12.500 personas, en su mayor parte profesionales, técnicos y especialistas de nivel medio. También se cuenta con equipos interdisciplinarios de muy alto nivel (FLACSO, CIEPLAN, SUR, PIIE, GIA, etc.) y con equipos de monitores y educadores populares de fuerte presencia y compromiso con los sectores populares.

El impacto directo de las acciones y actividades de las organizaciones no gubernamentales ha sido apreciable, considerando que en cada una de ellas se desarrollan, a lo menos, un promedio de cinco proyectos, situación que implica una intervención social directa e indirecta frente a un importante número de personas. Sin embargo, no solamente interesa la cobertura del impacto sino que también la calidad y la efectividad de su llegada a los diversos sectores populares.

Por otra parte, la mayor parte de los programas de acción desarrollados asume una metodología común: la educación popular, que tiende a reforzar el crecimiento de la persona, sus formas de participación y un sentimiento verdaderamente democrático de relacionamiento, y en este sentido, el estado democrático debe reconocer la existencia y competencia de las ONG's y la efectividad de la concepción y de los métodos de la educación popular para realizar trabajos adecuados en el medio popular.

El Estado democrático asumirá como una de sus principales prioridades el combate contra la extrema pobreza y la pobreza crónica, para lo cual se requie-

re de competencia y formas de trabajo adecuadas. La efectividad de los programas sociales sectoriales implica también una capacidad de organización de los sectores populares, es decir, organizaciones sociales fuertes.

Por otra parte es necesaria la existencia de equipos profesionales idóneos, capaces de poner en ejecución propuestas de desarrollo sectorial que alimenten el Programa de Transición a la Democracia. Finalmente, el éxito de la ejecución del Programa significará el uso óptimo de los recursos escasos de que dispondría para lograr un impacto mayor de las medidas propuestas.

En esta gestión las ONG's tienen un papel importante que jugar, por todas las razones antes señaladas. Será, tal vez, una tarea importante del Estado democrático promover la participación de las ONG's en concursos y/o licitaciones para la ejecución de programas sociales. La idea de subcontratar servicios a las ONG's tendría un importante efecto en la profesionalización de éstas y en una mayor y mejor provisión de recursos, flexibilizando sus actuales niveles de dependencia de las fuentes externas de financiamiento.

Finalmente, y no menos importante será la participación de las ONG's en tareas promovidas desde el Estado, lo que puede garantizar mecanismos de diálogo, comunicación y mejores relaciones de los aparatos del Estado con la sociedad civil.

2. Areas Potenciales de Participación de las ONG's en las tareas del Estado Democrático

2.1 Educación

En este ámbito se ha desarrollado una amplia labor abarcando entre otros aspectos la investigación y acciones educativas con sectores populares urbanos y rurales (niños, jóvenes, mujeres, dirigentes poblacionales y sindicales, etc.), así como también tareas de perfeccionamiento docente y de apoyo a la innovación pedagógica en lo formal y no formal.

2.2 Agricultura

Hay numerosas ONG's que se han especializado en el trabajo con pequeños

productores campesinos, con asalariados, temporeros, sindicatos campesinos, comunidades indígenas, etc., así como en la implementación de programas de agricultura orgánica, fuentes alternativas de trabajo para los campesinos, etc.

2.3 Economías Populares

El reconocimiento de la existencia de una vasta red de Organizaciones Económicas Populares en buena medida apoyada por las ONG's, constituye un campo de acción importante para implementar las propuestas dirigidas a la creación de fuentes de trabajo. La economía informal es un ámbito de valor estratégico para la consolidación de la democracia.

2.4 Salud

La existencia, entre otros, de colectivos de salud, de centros médicos, de trabajos con profesionales del área así como la formación de monitores de salud que efectúan una interesante labor en las poblaciones ha posibilitado que algunas ONG's se hayan especializado en el conocimiento particular de los problemas de la salud de los sectores populares.

2.5 Vivienda

La vivienda popular y los sistemas de autoconstrucción constituyen el objetivo de diversos proyectos en algunas ONG's, que, dada una mayor provisión de recursos, podrá redundar en una política de vivienda masiva.

El listado sólo abarca algunos ámbitos sectoriales que serían objeto de políticas desde el Estado. A la vez hay un número importante de ONG's que han buscado su especificidad a través de áreas temáticas, como por ejemplo: derechos humanos, comunicación y cultura, asesoramiento jurídico, reformas constitucionales, ecología y medio ambiente, desarrollo local, drogadicción, delincuencia juvenil y prostitución. Otras privilegian su acción con determinado tipo de organizaciones y sujetos sociales: jóvenes, mujeres, sindicatos, cooperativas, artesanos, asociaciones gremiales, colegios profesionales, etc. Es dable suponer, entonces, que en un significativo número de ONG's existe, no sólo conocimiento acumulado, sino que además una forma de trabajo que bien puede ser puesta al servicio del proceso conjunto de reconstrucción democrática y de eliminación de las desigualdades sociales.

3. Relaciones Operativas entre el Estado Democrático y las ONG.

La concordancia con los anteriores planteamientos impone al Estado una política para captar el concurso de las ONG's en la implementación de políticas públicas, de carácter sectorial, organizacional o dirigidas a actores específicos. En este sentido, aparece altamente conveniente no cooptar a las ONG's y sumirlas en el aparataje estatal; esto tendría efectos negativos tanto para el Estado como para ellas, ya que se verían privadas de su propia lógica de funcionamiento y espíritu de trabajo.

La relación Estado/Organizaciones no gubernamentales pasa, a nuestro juicio, por una efectiva coordinación entre ellas, con una suficiente legitimidad y capacidad para hacerse responsable de la interlocución con los aparatos del Estado. Dicha instancia de coordinación debe ser capaz de procesar las competencias técnicas de las ONG's y los servicios específicos que ofrecen; lo anterior implica un proceso de "calificación" de aquellas, utilizando, criterios transparentes y rigurosos, que impidan su exclusión "a priori" aún cuando, también supone calificarlas en diversas escalas de competencia.

El adecuado funcionamiento y legitimización de la coordinación de las ONG's supone de manera preferente un reconocimiento explícito del Estado, constituyéndola en la instancia máxima de comunicación y diálogo con el gobierno. Paralelamente, el Estado debería constituir una **Comisión Ad-Hoc encargada de las relaciones con la coordinación de las ONG's**. Esta comisión estatal podría estructurarse o bien a un nivel "interministerial" (con representación de los Ministerios sociales y económicos) o también, podría quedar adscrita a una de las reparticiones públicas de carácter estratégico (por ejemplo, ODEPLAN).

En este esquema de relacionamiento entre la coordinación de las ONG's y la Comisión Estatal para las ONG's, el objetivo central es reforzar la capacidad para procesar las demandas y medidas fundamentales que el gobierno implementará en relación con la deuda social e inversamente, procesar las diversas capacidades y destrezas de las ONG's para concursar adecuadamente con miras a la ejecución de algunos programas sociales y económicos que corresponden directamente a los sectores populares.

Para implementar adecuadamente los canales de comunicación entre ambas instancias (Estado/ONG's) se requerirá de una Coordinadora que puede

ser relativamente pequeña, capaz de manejar en forma ágil y moderna toda la información posible que emerge de los propios trabajos de las ONG's. Allí podría haber una Unidad de Procesamiento de Información, establecer calificaciones y competencias y "ofertar" a los diferentes ministerios un conjunto de equipos técnicos y profesionales que formen parte de las ONG's. De este modo, la Coordinación se puede constituir en un verdadero puente entre las ONG's y el Estado. Desde luego, sería necesario contar con la inscripción y el registro de las ONG's a fin de ubicarlas en un status reconocido oficialmente y que, en consecuencia, les permita concursar en buenas condiciones para la ejecución de planes y programas de desarrollo.

La Coordinación entre las ONG's y su relación de cooperación con programas gubernamentales debe permitir, en todo caso, conservar la autonomía de las organizaciones para que puedan desarrollar programas de investigación e innovación con suficiente libertad académica y creatividad.

4. Síntesis y Conclusiones

A partir de un reconocimiento público del rol que han jugado y pueden desempeñar las ONG's, se trata de que el Estado democrático, a través de una Unidad Coordinadora con las ONG's utilice la capacidad y el conocimiento acumulados por ellas de desarrollo sectorial, en los diferentes ámbitos de la vida nacional, sin que éstas pierdan sus niveles de autonomía y sus lógicas de funcionamiento.

El nuevo status otorgado por el Estado a las ONG's debiera permitirles concursar en mejores condiciones en las propuestas de desarrollo generadas a partir del marco programático de la Concertación de Partidos por la Democracia.

ANEXO 1

ESTADISTICAS EDUCACIONALES

Cuadro Nº 1

NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS Y UNIDADES EDUCATIVAS POR NIVEL Y DEPENDENCIA. AÑO 1988

Dependencia	Número Total de Establec.	Unidades Educativas										Total General
		Niños					Adultos					
		Prees- colar	Espe- cial	Educación Básica	Educación C-Hum.	Media T-Prof.	Total Niños	Básica	C-Hum	T-Prof	Total Adultos	
Nacional												
Fiscal												
Municipal	6308	44	157	5766	513	367	6847	247	161	108	516	7363
Sub-Total Fiscal/Munic.	6308	44	157	5766	513	367	6847	247	161	108	516	7363
Partic. Subvencionado												
Partic. No-Subvenc.	2663	101	142	2233	619	499	3594	27	33	30	90	3684
Corporaciones	698	210	5	488	289	8	1000	5	9	5	19	1019
Sub-Total Particular	74	1		1	64	210	276		6	35	41	317
Total por Nivel	3435	312	147	2722	972	717	4870	32	48	70	150	5020
Total por Nivel	9743	356	304	8488	1485	1084	11717	279	209	178	666	12383

Nota: Los establecimientos corresponden a los edificios donde pueden funcionar varias unidades educativas. Por ejemplo, en un mismo edificio puede haber un Liceo diurno de niños y otro vespertino de adultos correspondientes a diferentes unidades educativas.

Cuadro N° 2

EVOLUCION DE LA MATRICULA PREESCOLAR 1964 - 1989
TOTAL NACIONAL

Año	Matrícula Total	Población 0-5 años	Tasa Escol.	Matrícula Fisc./Mun.	% Mat. Fisc./M	Matrícula Min/Munic	JUNJI Tradic.	JUNJI Cadel	Centros Abiertos	Comité Navidad	Particul. Total	Part. Sub- vención	Part. No- subvenc.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1964	44.053	1.491.764	2,95	36.489	82,92						7.564		
1970	58.990	1.492.209	3,95	43.322	73,43						15.668		
1973	90.295	1.487.079	6,07	68.420	75,77	57.608	10.812				21.875		
1974	109.588	1.485.369	7,38	80.402	73,36	64.203	16.199				29.186		
1980	198.470	1.458.169	13,61	162.577	81,91	91.501	47.690	0	23.386	0	35.893	8.368	27.525
1988	228.523	1.709.343	13,36	120.605	52,77	130.746	59.000	10.249	47.000	4.356	107.918	80.918	27.000
1989*	370.912	1.738.578	21,33	258.139	69,59	137.283	59.000	10.500	47.000	4.356	112.773	85.773	27.000

* Estimada

1 = Año, 2 = Matrícula Total, 3 = Población 0-5 años, 4 = Tasa Escolarización Bruta, 5 = Matrícula Fiscal-Municipal, 7 = Matrícula Mineduc-Municipalidades, 8 = Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) Matrícula Jardines, 9 = JUNJI Centros de Atención y Desarrollo del Lenguaje (CADEL), 10 = Centros Abiertos Fundación Ayuda a la Comunidad (FUNACO), 11 = Matrícula Jardines Modelos Fundación de Jardines Infantiles y Navidad.

NOTA: Población 0-5 años de 1980 a 1989 se obtuvo de las proyecciones actualizadas del Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Se ha considerado como Matrícula Fiscal Municipal a aquella del Mineduc/Municipalidades, JUNJI (Tradicional y Cadel), Centros Abiertos y Jardines Modelos.

FUENTE: Centro de Políticas Educativas-PIIE sobre la base de Estadísticas del Mineduc, JUNJI FUNACO, FUJIN.

Cuadro N° 3

**EVOLUCION DE LA MATRICULA BASICA DE NIÑOS 1964 - 1989
TOTAL NACIONAL**

Año	Matrícula Total	Población 6-13	Tasa Escol.	Matrícula Fisc/Mun.	% Matr. Fisc/Mun.	Matrícula P. Subvenc.	Matrícula No Subv.	Matrícula Particular
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1964	1.506.100	1.578.024	95,44	1.044.100	69,32			462.000
1970	2.039.185	1.946.192	104,77	1.574.934	77,23			464.251
1973	2.314.283	2.024.084	114,33	1.842.610	79,61			471.673
1974	2.332.659	2.039.000	114,40	1.878.845	80,54	279.078	174.736	453.814
1980	2.186.582	2.009.047	108,83	1.743.964	79,75	306.196	136.422	442.618
1985	2.062.344	1.951.841	105,66	1.406.767	68,21	549.171	106.406	655.577
1988	2.004.710	1.982.390	101,12	1.269.030	63,30	610.579	125.101	735.680
1989*	2.003.927	2.004.158	99,99	1.239.498	61,85	629.241	135.188	764.429

* Matrícula Estimada.

1 = Año, 2 = Matrícula Total, 3 = Población 6-13 años, 4 = Tasa de Escolarización Bruta, 5 = Matrícula Fiscal/Municipal, 6 = Importancia Relativa Matrícula Fiscal/Municipal, 7 = Matrícula Particular Subvencionada, 8 = Matrícula Particular No Subvencionada, 9 = Total Matrícula Particular.

FUENTE: Centro de Políticas Educativas, PIIE sobre la base de estadísticas del MINEDUC.

Cuadro Nº 4

**EVOLUCION DE LA MATRICULA TOTAL DE LA EDUCACION MEDIA
TOTAL NACIONAL 1964 - 1989**

Año	Matrícula Ciclo Gral.	Matrícula Cient.-Hum.	Matrícula Tec. Prof.	Total Media	Población 14-17	Tasa Escol.
1	2	3	4	5	6	7
1964		103.600	34.100	137.700	667.181	20,63
1970		202.506	99.700	302.206	822.929	36,72
1973		282.721	163.141	445.862	896.909	49,71
1974		291.068	164.449	455.517	919.743	49,52
1980		371.626	170.013	541.639	1.022.965	52,94
1985		539.150	128.647	667.797	999.282	66,82
1988	408.404	193.356	133.941	735.701	983.306	74,81
1989*	424.656	199.872	154.608	779.136	978.746	79,60

* Estimado

1 = Año, 2 = Matrícula Ciclo General, 3 = Matrícula Científico-Humanística, 4 = Matrícula Técnico-Profesional, 5 = Total Educación Media, 6 = Población 14-17 años, 7 = Tasa de Escolarización Bruta.

FUENTE: Centro de Políticas Educativas-PIIE sobre la base de estadísticas del Mineduc.

Cuadro Nº 5

**EVOLUCION DE LA MATRICULA EN EL CICLO GENERAL
DE EDUCACION MEDIA
TOTAL NACIONAL 1987 - 1988**

Nivel Educativo Dependencia	Ciclo General Ed. Media (I + II)	
	1987	1988
Año		
Fiscal		
Municipal	206.532	217.933
Sub-Total Fiscal/Munic.	206.532	217.933
Partic. Subvencionado	157.623	159.589
Partic. No-Subvenc.	28.619	30.882
Sub-Total Particular	158.739	190.471
Total por Nivel	392.774	408.404
Población por grupo Edad Resp.	596.558	591.255
Tasa Escolarización Bruta	79.1	83.1

FUENTE: PIIE, Centro de Políticas Educativas sobre la base de datos MINEDUC.

NOTA: Para los años 1987 y 1988 la matrícula de I y II Medio figura en las estadísticas del Mineduc como Ciclo General.

Cuadro Nº 6

**EVOLUCION DE LA MATRICULA MEDIA CIENTIFICO-HUMANISTA
TOTAL NACIONAL 1964-1989**

Año	Matrícula Total	Población 14-17	Tasa Escol.	Matrícula Fisc/Mun.	% Matrícula Fisc/MP	Matrícula Subvenc.	Matrícula P. No-Subv.	Matrícula Particular
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1964	103.600	667.181	15,52	65.900	63,61			37.700
1970	202.506	822.929	24,60	151.128	74,62			51.378
1973	282.721	896.909	31,52	217.012	76,75			65.709
1974	291.068	919.743	31,64	223.420	76,75			67.648
1980	371.626	1.022.965	36,32	284.382	76,52	38.178	49.066	87.244
1988	193.356	983.306	19,66	114.220	59,07	52.539	26.597	79.136
1989*	200.023	978.746	20,43	115.563	57,77	55.592	28.868	84.460

* Estimado

1 = Año, 2 = Matrícula total, 3 = Población 14-17 años, 4 = Tasa Escolarización Bruta, 5 = Matrícula Fiscal/Municipal, 6 = Importancia Matrícula Fiscal/Municipal, 7 = Matrícula Particular Subvencionada, 8 = Matrícula Particular No-Subvencionada, 9 = Matrícula Particular Total.

NOTA: En 1987, 1988 y 1989, la matrícula de científico-humanística, se refiere a tercer y cuarto grado debido a la creación del ciclo general común en primer y segundo grado.

FUENTE: Centro de Políticas Educativas-PIIE sobre la base de estadísticas del Mineduc.

Cuadro Nº 7

**EVOLUCION DE LA MATRICULA MEDIA TECNICO PROFESIONAL
TOTAL NACIONAL 1964 - 1989**

Año	Matrícula Total	Población 14-17	Tasa Escol.	Matrícula Fisc/Munic.	% M. F/Mun.	Matrícula Particular	Mat. Part. Subvenc.	Mat. Part. No-Subv.
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1964	34.100	667.181	5,111	26.400	77,41	7.700		
1970	99.700	822.929	12,11	81.000	81,24	18.700		
1973	163.141	896.909	18,18	145.866	89,41	17.275		
1974	164.449	919.743	17,87	146.544	89,11	17.905		
1980	170.013	1.022.965	16,61	121.992	71,75	48.021		
1985	128.647	999.282	12,87	66.118	51,39	62.529	60.496	2.033
1988	133.941	983.306	13,62	45.607	34,05	88.334	87.951	383
1989	154.807	978.746	15,81	54.929	35,48	99.878	99.256	622

1 = Año, 2 = Matrícula Total, 3 = Población 14-17 años, 4 - Tasa Escolaridad Bruta, 5 = Matrícula Fiscal/Municipal, 6 = Importancia Matrícula Fiscal Municipal, 7 = Matrícula Particular, 8 = Matrícula Particular Subvencionada, 9 = Matrícula Particular No-Subvencionada.

FUENTE: Centro de Políticas Educativas-PIIE sobre la base de estadísticas del Mineduc.

Cuadro N° 8

**EVOLUCION DE LA MATRICULA EN LA EDUCACION DE ADULTOS 1964-1988
TOTAL NACIONAL**

Año	Educación Básica			Educación Media			Total Básica y Media
	Fiscal Municipal	Particular	Total	Fiscal Municipal	Particular	Total	
1964	36.089	2.088	38.177	14.216	16.032	30.248	68.425
1970	50.700	1.600	52.300	44.369	2.170	46.539	98.839
1973	57.989	346	58.335	58.895	1.169	60.064	118.399
1974	70.136	453	70.589	75.430	1.305	76.735	147.324
1980	77.824	1.290	79.114	84.059	6.389	90.448	169.562
1985	34.076	2.993	37.069	58.023	6.091	64.114	101.183
1988	18.922	1.439	20.361	42.748	9.865	52.613	72.974

FUENTE: Centro de Políticas Educativas-PIIE sobre la base de estadísticas del Mineduc.

Cuadro N° 9

EVOLUCION DE LA MATRICULA DE LAS UNIVERSIDADES (1964-1988)

Años	Población 20-24 años	Con aporte Fiscal	Sin aporte Fiscal	Total	% Cobertura
1964	718.172	19.888	13.107	32.995	4.6
1970	836.631	76.979	—	76.979	9.2
1973	889.787	145.663	—	145.663	16.4
1980	1.116.372	118.978	—	118.978	10.7
1985	1.244.737	113.128	4.951	118.079	9.5
1988	1.218.019	116.283	9.246	125.529	10.3

Cuadro N° 10

EVOLUCION DE LA MATRICULA DE LOS INSTITUTOS PROFESIONALES (1983-1988)

Años	Población 20-24 años	Con Aporte Fiscal	Sin Aporte Fiscal	Total	% Cobertura
1983	1.193.391	17.891	7.524	25.415	2.1
1984	1.129.064	19.082	11.064	30.146	2.7
1985	1.244.737	18.071	14.565	32.636	2.6
1986	1.235.831	10.443	18.717	29.160	2.4
1987	1.226.925	10.609	19.047	29.656	2.4
1988	1.218.019	9.951	23.836	33.787	2.8

MATRICULA EN CENTROS DE FORMACION TECNICA Y OTROS ORGANISMOS

Años	Población 20-24 años	Con Aporte Fiscal	Sin Aporte Fiscal	Total	% Cobertura CFT	Otros	% Cobertura Total
1980	1.116.372	s/d	s/d			61.552*	5,5
1983	1.193.391	—	39.702		3,3	8.908*	4,1
1984	1.129.064	—	45.386	45.386	4,0	s/d	s/d
1985	1.244.737	—	50.425	50.425	4,0	s/d	s/d
1986	1.235.831	—	57.852	57.852	4,7	s/d	s/d
1987	1.226.925	—	67.583	67.583	5,5	s/d	s/d
1988	1.218.019	—	73.832	73.832	6,0	s/d	s/d

* Otros corresponde a la matrícula en Academias, Centros e Institutos de Capacitación que imparten cursos de capacitación a nivel post-secundario, según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

FUENTE: Centro de Políticas PIIE sobre la base de datos Mincduc e INE (Educación Extraescolar).

Cuadro N° 12

**RESULTADOS DE LAS PRUEBAS DE CUARTO BASICO DEL SISTEMA
DE MEDICION DE LA CALIDAD DE LA EDUCACION
(CUANTO DE LO QUE DICEN LOS PROGRAMAS HAN APRENDIDO LOS NIÑOS)**

RESULTADOS NACIONALES

E s t a b l e c i m i e n t o s

Asignatura	Municipales		Particulares Subvencionados		Particulares no-Subvencion.		Todos		
	N° Curso	% Medio de Respuestas Correctas	N° Curso	% Medio de Respuestas Correctas	N° Curso	% Medio de Respuestas Correctas	N° Curso	N° de Alumnos	% Medio de Respuestas Correctas
Castellano	5556	50,16	2309	58.00	560	78.99	8425	232615	54.22
Matemáticas	5557	48.50	2321	54.40	559	73.89	8437	233967	51.81
Cien. Naturales	524	50.19	229	55.32	55	73.50	808	23158	53.23
Cien. Sociales	524	54.26	229	58.18	55	74.94	808	23158	56.78

FUENTE: PIIIE Centro de Políticas Educativas sobre la base de los archivos del SIMCE de 1988.

Cuadro N° 13

EVOLUCION DE LA ASISTENCIALIDAD ESTUDIANTIL 1964-1989

Año	Matrícula Total	Mat. Fiscal/Mun.	Mat. Part. Subvenc.	Fiscal/Mun. -P. Subv.	Desayunos Onces	% Mat. Total	Almuerzos	% Mat. Total
	1	2	3	4	5	6	7	8
1965	1.699.100	1.213.900			655.300	38,56	230.800	13,58
1970	2.039.185	1.574.934			1.301.200	63,80	619.200	30,36
1973	2.314.283	1.842.610			1.445.600	62,46	674.300	29,13
1974	2.332.659	1.878.845	279.078	2.157.923	1.338.500	57,38	663.200	28,43
1980	2.186.582	1.743.964	306.196	2.050.160	759.900	34,75	295.000	13,49
1988	2.004.710	1.269.030	610.579	1.879.609	491.039	24,49	490.259	24,45
1989	1.993.840	1.239.498	629.241	1.868.739	507.657	25,46	506.870	25,42

1 = Matrícula Total, 2 = Matrícula Fiscal-Municipal, 3 = Matrícula Particular Subvencionada, 4 = Matrícula Fiscal-Municipal-Particular Subvencionada, 5 = Desayunos y Onces, 6 = % Cobertura Matrícula Total con Desayunos y Onces, 7 = Almuerzos, 8 = Cobertura de Almuerzos en Matrícula Total.

FUENTE: Centro de Políticas Educativas-PIIE sobre la base de estadísticas del Mineduc y de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.

Cuadro N° 14

**ORIGEN DE LOS FONDOS PARA EDUCACION DE LOS MUNICIPIOS
PROMEDIOS PORCENTUALES POR REGIONES PARA 1987**

Región	Aportes				Total
	Fiscales	Municipales	Particulares	Otros	
I	94,9	3,6	0,5	0,9	100
II	96,9	0,5	0,3	2,1	100
III	94,5	4,2	0,1	1	100
IV	97,7	0,5	0,4	1,2	100
V	94,5	3	0,3	2	100
VI	97,2	1,5	0,4	0,7	100
VII	96,1	2,5	0,3	0,9	100
VIII	93,6	2,6	2,9	0,7	100
IX	97,4	0,8	0,8	0,7	100
X	92,6	0,8	5,6	0,8	100
XI	98,7	—	0,1	1	100
XII	86,9	4	5,9	3,1	100
XIII	90,1	7,4	0,7	1,7	100
TOTAL	93,8	3,3	1,6	1,1	100

FUENTE: Centro de Políticas Educativas, PIIE sobre la base de datos Mineduc.

Cuadro N° 15

**DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL GASTO DE EDUCACION
PARA EL SECTOR MUNICIPAL
PROMEDIO POR REGIONES PARA 1987**

Región	Remuneración Gasto	Operación Gasto	Inversión Gasto	Total Gasto
I	86%	12%	2%	100%
II	85%	11%	4%	100%
III	89%	10%	1%	100%
IV	89%	10%	1%	100%
V	89%	9%	2%	100%
VI	91%	8%	1%	100%
VII	92%	7%	1%	100%
VIII	91%	8%	1%	100%
IX	85%	13%	2%	100%
X	82%	17%	1%	100%
XI	74%	24%	2%	100%
XII	84%	15%	1%	100%
R.M.	88%	10%	3%	100%
TOTAL	88%	11%	2%	100%

FUENTE: PIIE, Centro de Políticas Educativas sobre la base de datos Mineduc para 1987.

Cuadro N° 16

**COSTO ANUAL POR ALUMNO POR NIVEL Y MODALIDAD DE ENSEÑANZA
EN ESTABLECIMIENTOS MUNICIPALES
(En Miles de Pesos)**

Región	E.PR.V.	E.G.B.	E.M. H-C	E. T-P	E. ADUL.
I	34	43	47	107	25
II	26	37	47	91	0
III	23	33	48	34	11
IV	17	33	45	121	22
V	16	30	40	60	17
VI	20	28	37	37	10
VII	18	30	34	23	13
VIII	21	37	47	53	19
IX	23	38	44	75	10
X	37	42	55	56	10
XI	35	65	100	0	45
XII	42	71	76	158	44
R.M.	27	31	42	64	18
TOTAL NACIONAL	24	35	45	59	16

NOTAS: - Costo por alumno incluye prorratedo del DAEM.

- E.PR.V: Educación Parvularia
- E.G.B.: Educación General Básica
- E.M. H-C: Educación Media Humanístico-Científica
- E. T-P: Educación Media Técnico-Profesional
- E. ADUL.: Educación de Adultos

FUENTE: PIIE, Centro de Políticas Educativas, sobre la base de datos del Mineduc, para 1987.

Cuadro N° 17

**EDUCACION
BASICA**
**DISTRIBUCION DE LOS PROFESORES CENSADOS
SEGUN TITULO, DEPENDENCIA Y SEXO**
RESUMEN NACIONAL

-1985-

Dependencia Mención	Fiscal			Municipal			Particular			Subvencionado			Corporación Privada			Total		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Castellano	83	444	527	431	1895	2326	83	420	503	38	179	217	32	117	149	667	3055	3722
Matemática	253	475	728	1154	2124	3278	175	433	608	79	209	288	72	134	206	1733	3375	5108
Cs. Naturales	121	486	607	625	2286	2911	87	335	422	42	170	212	30	132	162	905	3409	4314
Cs. Sociales	116	334	450	620	1255	1875	123	258	381	26	104	130	41	87	128	926	2038	2964
Artes Plásticas	64	167	231	157	615	772	30	119	149	9	46	55	14	44	58	274	991	1265
Ed. Física	138	258	396	628	896	1524	86	151	237	26	55	81	47	49	96	925	1409	2334
Téc. Especiales	90	469	559	215	1072	1287	25	142	167	11	74	85	14	87	101	355	1844	2199
Ed. Musical	36	62	98	136	201	337	33	67	100	9	25	34	12	19	31	226	374	600
Ed. Diferencial	34	309	343	51	411	462	32	344	376	7	66	73	4	29	33	128	1159	1287
Otras Relacionadas con Educ.	127	445	572	351	1013	1364	69	283	352	32	155	187	17	104	121	596	2000	2596
Sin Mención	1389	3962	5351	8287	19879	28166	1749	5751	7500	397	1692	2089	472	1185	1657	12294	32469	44763
Sin Título	376	594	970	1310	2502	3812	1024	1847	2871	228	502	730	87	140	227	3025	5585	8610
Total	2827	8005	10832	13965	34149	48114	3516	10150	13666	904	3277	4181	842	2127	2969	22054	57708	79762

NOTA: Al total (79.762) deben agregarse 115 profesores (informados en revista: "La Educación Chilena", año 1, N° 2), y 10 profesores no informados en esa oportunidad. Entre los 115 profesores hay 20 adscritos a la JUNJI.

FUENTE: Mineduc, CPEIP, Departamento de Investigación: "Censo Nacional de Docentes". 1985.

Cuadro N° 18

EDUCACION
MEDIA

DISTRIBUCION DE LOS PROFESORES CENSADOS
SEGUN TITULO, DEPENDENCIA Y SEXO

RESUMEN NACIONAL

-1985-

Dependencia Mención	Fiscal			Municipal			Particular			Subvencionado			Corporación Privada			Total		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Castellano	289	634	923	564	1271	1835	347	776	1123	182	336	518	49	99	148	1431	3116	4547
Matemáticas	313	337	650	776	807	1583	444	436	880	214	245	459	57	50	107	1804	1875	3679
Cs. Sociales	306	343	649	783	736	1519	412	326	738	181	213	394	57	46	103	1739	1664	3403
Biología	157	258	415	491	793	1284	223	346	569	146	201	347	38	43	81	1055	1641	2696
Química	103	135	238	166	264	430	113	173	286	45	75	120	15	33	48	442	680	1122
Física	55	34	89	140	90	230	94	57	151	39	18	57	16	11	27	344	210	554
Inglés	120	427	547	296	1051	1347	146	508	654	108	567	675	18	72	90	688	2625	3313
Francés	35	211	246	101	605	706	40	180	220	33	190	223	8	39	47	217	1225	1442
Alemán	6	12	18	5	20	25	3	16	19	43	93	136	2	2	4	59	143	202
Filosofía	74	68	142	147	164	311	87	75	162	61	61	122	16	11	27	385	379	764
Educ. Musical	54	88	142	200	214	414	99	132	231	68	74	142	10	12	22	431	520	951
Educ. Física	223	201	424	708	494	1202	403	353	756	338	339	677	85	48	133	1757	1435	3192
Educ. Tecnológica	43	135	215	53	268	321	22	95	117	10	63	73	5	21	26	133	582	715
Artes Plásticas	59	181	240	247	464	711	153	283	435	62	149	211	10	29	39	531	1105	1636
Religión y Moral	13	15	28	25	59	84	76	82	158	53	70	123	3	5	8	170	231	401
Educ. Técnico																		
Profesional	551	528	1079	440	311	751	220	156	376	8	6	14	242	54	296	1461	1055	2516
Otros Títulos																		
Docentes	32	58	90	28	96	124	24	68	92	39	76	115	2	6	8	125	304	429
Sin Título	948	522	1470	672	524	1196	702	484	1186	154	177	331	201	64	265	2677	1771	4448
Otros Títulos																		
No Docentes	252	130	382	152	119	271	200	198	398	65	107	172	81	21	102	750	575	1325
Total	3633	4317	7950	5994	8350	14344	3808	4743	8551	1849	3060	4909	915	666	1581	16199	21136	37335

NOTA: Al total (37.335) deben agregarse 10 profesores adscritos a la JUNJI y 46 profesores no clasificados por falta de información. Se incluyen 22 profesores no informados en Rev. "La Educación Chilena", Año 1, N° 2.

FUENTE: Mineduc, CPEIP, Departamento de Investigación: "Censo Nacional de Docentes", 1985.

Cuadro Nº 19**GASTO PUBLICO EN EDUCACION, 1970-1986**
(Millones de pesos de 1986)

	Gasto Público Educación	Indice
1970	131.712	100.00
1974	112.718	85.57
1975	90.655	68.82
1976	98.413	74.71
1977	116.599	88.52
1978	124.445	94.48
1979	138.165	104.89
1980	136.967	103.98
1981	144.579	109.76
1982	148.513	112.75
1983	127.933	97.13
1984	125.803	95.51
1985	126.968	96.39
1986	121.460	92.21

FUENTE: Cabezas, Mabel. Revisión metodológica y estadística del gasto social en Chile: 1970-86. CIEPLAN. Notas Técnicas Nº 114, Santiago, Mayo 1988. Cuadro Nº 10 Pág. 30.

Citado en: Cox, Cristián y Jara, Cecilia, Datos Básicos para la Discusión de Políticas en Educación (1970-1988), Santiago, CIDE-FLACSO, 1989.

Cuadro Nº 20**GASTO PUBLICO PER CAPITA EN EDUCACION, 1970-1986**
(Miles de pesos 1986)

	Gasto Público Per-Cápita Educación	Indice
1970	13.858	100.00
1974	11.066	79.85
1975	8.758	63.19
1976	9.364	67.57
1977	10.935	78.90
1978	11.505	83.02
1979	12.589	90.84
1980	12.289	88.67
1981	12.764	92.10
1982	12.893	93.03
1983	10.919	78.79
1984	10.555	76.16
1985	10.474	75.50
1986	9.853	71.09

FUENTE: Cabezas, Mabel. Revisión metodológica y estadística, del gasto social en Chile: 1970-86. CIEPLAN, Notas Técnicas Nº 114, Santiago, mayo 1988. Cuadro Nº 1 pág. 31.

Citado en: Cox, Cristián y Jara, Cecilia, Datos Básicos para la Discusión de Políticas en Educación (1970-1988), Santiago, CIDE-FLACSO, 1989.

ANEXO 2

ANALISIS COMPARATIVO DE LA EVOLUCION DE LA COBERTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO POR PERIODOS GUBERNAMENTALES 1958 - 1988

ANALISIS COMPARATIVO DE LA EVOLUCION DE LA COBERTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO POR PERIODOS GUBERNAMENTALES 1958 - 1988

1. El sistema de educación formal (educación pre-escolar, básica, media y superior):

Entre 1958 y 1973, la matrícula aumentó desde 1.348.492 educandos, hasta 2.996.103. Esto representa un incremento de 122,2%.

Entre 1973 y 1988, la matrícula aumentó desde 2.996.103 educandos, hasta 3.258.996. Esto representa un incremento de sólo un 8,8%.

En 1958, la cobertura de matrícula respecto a la población de 0 a 24 años de edad era de 32,6%. En 1973 había llegado a 53,1%. En 1988 la cobertura alcanza recién el 53,1% después de varios años de retraso.

Los ritmos promedio de crecimiento anual de la matrícula fueron los siguientes, por período gubernamental:

1958 - 1964	:	4,22%
1964 - 1970	:	6,30%
1970 - 1973	:	6,57%
1958 - 1973	:	5,53%
1973 - 1988	:	0,57%

2. Comparación por niveles educativos:

2.1 Educación pre-escolar:

Resulta difícil hacer comparaciones. Entre 1958 y 1970, la estadística sólo registra la educación parvularia anexa a las escuelas primarias. En 1970 se crea la Junta de Jardines Infantiles, que empieza a entregar atención prácticamente en 1972.

Entre 1958 y 1973, la atención de párvulos evolucionó desde 31.644 niños hasta 90.295, lo que representa un aumento de 185,3%.

Entre 1973 y 1988, la atención parvularia ha crecido desde 90.295 niños hasta 359.269, lo que representa un incremento de 297,9%.

En el período 1970 - 1973, la atención de párvulos creció en 31.305 plazas, lo que representa un crecimiento de 53,1%. El ritmo promedio de incremento anual fue de 15,3%, que debe compararse con el 9,8% del período 1973 - 1988.

2.2. Educación básica:

También resulta difícil hacer comparaciones, debido a que el gran esfuerzo expansivo del período democrático, llevó la matrícula hasta muy cerca del "techo", que es la escolaridad universal de ocho años. Hay además complicaciones técnicas para el cálculo de las coberturas o tasas de escolaridad. En todo caso, el régimen en 15 años no ha sido capaz de lograr la plena escolarización, que quedó muy cerca de cumplirse en 1973. La educación básica hoy matricula menos niños que hace 15 años (2.314.283 vs. 2.004.710) y tiene menos cobertura.

Notas Técnicas:

- i) para hacer comparaciones, se consideran para el período 1958 - 1966 los seis grados de enseñanza primaria y los dos primeros de enseñanza media de ese entonces, respecto a los ocho grados de enseñanza básica que se establecieron desde el gobierno de Frei;
- ii) las tasas de escolaridad son brutas, esto es, relacionan la matrícula básica con la población de las edades 6 a 14 años; de dicha matrícula no se depu-

ran los alumnos con edades inferiores o superiores; las tasas netas requieren datos de matrícula por edades que antes no se registraban.

Entre 1958 y 1973, la matrícula de educación básica aumentó desde 1.203.109 alumnos hasta 2.314.283 alumnos, lo que representa un crecimiento de 92,4%.

Entre 1973 y 1988, la misma matrícula decreció desde 2.314.283 hasta 2.004.710 alumnos es decir - 13,4%.

Entre 1958 y 1973, la cobertura evolucionó desde 77,9% hasta 104,8% de la población de 6 a 14 años. En 1988, es de 93,5%.

Los ritmos promedio de crecimiento anual de la matrícula, por períodos gubernamentales fueron los siguientes:

1958 - 1964	:	3,83%
1964 - 1970	:	5,24%
1970 - 1973	:	4,33%
1958 - 1973	:	4,50%
1973 - 1988	:	-0,95%

2.3 Educación media científico-humanista:

Entre 1958 y 1973, la matrícula creció desde 70.130 hasta 282.721 alumnos, lo que significa un 303,1% de incremento.

En 1986, la matrícula había llegado a 552.978 alumnos, lo que representaba un 95,6% de crecimiento respecto a 1973.

Entre 1958 y 1973, la cobertura respecto a la población de 15 a 19 años de edad evolucionó desde 9,88% hasta 26,8%, lo que significa prácticamente triplicarla.

En 1986, la cobertura ha ascendido a 45,6%, sin que alcance siquiera a duplicar la cobertura alcanzada en 1973.

Los ritmos promedio de crecimiento anual de la matrícula, por períodos gubernamentales, son los que siguen:

1958 - 1964	:	6,74%
-------------	---	-------

1964 - 1970	:	11,95%
1970 - 1973	:	11,85%
1958 - 1973	:	9,84%
1973 - 1986	:	5,39%

NOTA: En 1985 se implantó una reforma del plan de estudios, según la cual el I y II año pasó a ser común para la modalidad científico humanista y la técnico-profesional. Hasta 1986 no hay cambios en la forma de entregar los datos, pero a partir de 1987 las estadísticas registran para cada modalidad por separado sólo las matriculas de III, IV y V medio. (La educación media técnico-profesional dura 5 años).

2.4 Educación media técnico-profesional:

Entre 1958 y 1973, la matrícula se elevó desde 17.351 hasta 163.141, lo que implica un incremento de 840,2%.

En 1986 la matrícula había descendido a 127.060, lo que significa un 22,1% menos que en 1973.

Entre 1958 y 1973, la cobertura respecto a la población de 15 a 19 años de edad, evolucionó desde 2,44% hasta 15,5%, lo que implica prácticamente un aumento de cinco veces.

En 1986, la cobertura **decreció** a 10,5%.

Los ritmos promedio de **crecimiento anual** de la matrícula, por períodos gubernamentales, son los que siguen:

1958 - 1964	:	11,95%
1964 - 1970	:	19,97%
1970 - 1973	:	18,05%
1958 - 1973	:	16,38%
1973 - 1986	:	-1,59%

2.5 Educación media en sus dos modalidades:

Entre 1958 y 1973, el conjunto de la educación media evolucionó desde 87.481 hasta 445.862 estudiantes, lo que significa un incremento de 409,7%.

En 1988, la matrícula media llegó hasta 735.701 alumnos, lo que representa un crecimiento de sólo 65,0% respecto a 1973.

Entre 1958 y 1973, la cobertura respecto a la población de 15 a 19 años evolucionó desde 12,3 a 42,3%, lo que significa multiplicarla por más de tres.

En 1988, la cobertura de la educación media llegó a 60,6%.

Los ritmos promedio de crecimiento de la matrícula por períodos gubernamentales son los que siguen:

1958 - 1964	:	7,86%
1964 - 1970	:	14,19%
1970 - 1973	:	13,96%
1958 - 1973	:	11,61%
1973 - 1988	:	3,42%

2.6. Educación superior:

Entre 1958 y 1973, las matrículas aumentaron desde 21.362 hasta 145.663 estudiantes, lo que implica un crecimiento de 581,9%.

En 1988, la matrícula de toda la educación post-secundaria llegó a 233.148 estudiantes, lo que representa un crecimiento de 60,1% respecto a 1973. Si se considera solamente a las Universidades e Institutos Profesionales, la matrícula en 1988 llegó sólo a 159.316 estudiantes, lo que significa un incremento de sólo 9,37%, respecto a 1973.

Entre 1958 y 1973, la cobertura en la Educación Superior respecto a la población de 20 a 24 años de edad, avanza desde 3,6% hasta 16,4%, lo que también significa prácticamente aumentarla 4 veces y media.

En 1988, la cobertura de toda la educación post-secundaria se elevó a 19,1%. Pero la de Universidades e Institutos Profesionales **decreció** a 13,1%.

Los ritmos promedio de crecimiento anual por períodos gubernamentales han evolucionado como sigue:

1958 - 1964	:	7,55%
1964 - 1970	:	15,30%
1970 - 1973	:	23,87%

1958 - 1973	:	13,91%
1973 - 1988	:	0,71%

2.7. Educación formal de adultos (básica y media):

Entre 1958 y 1973, la matrícula evoluciona desde 67.322 hasta 118.399 estudiantes, lo que representa un 75,9% de incremento.

En 1988, la matrícula descendió a 72.974 estudiantes (sin incluir los participantes en los telecentros y otras modalidades menores, a fin de permitir la comparación con el período anterior). Esto representa un **decrecimiento** de 38,4%.

Los ritmos promedio de crecimiento anual de la matrícula, por períodos gubernamentales, fueron los siguientes:

1958 - 1964	:	0,27%
1964 - 1970	:	6,32%
1970 - 1973	:	6,20%
1973 - 1988	:	-1,59%

3. Síntesis:

Los indicadores entregados en los ítems 1. y 2., demuestran clara e inequívocamente que en los 15 años del período 1958 - 1973 se realizó un enorme esfuerzo de expansión del sistema educativo, el cual se interrumpió para dar paso a 15 años de detención de su ritmo de crecimiento, cuando no de retroceso. Ello significa un grave **estrechamiento de las oportunidades educativas en el período 1973-1988.**

FUENTE: Para el período 1958-1973, Rafael Echeverría, **Evolución de la Matrícula Escolar. 1935-1981**, Santiago, PIIE, 1982.

Para el período 1973-1981, Centro de Políticas Educativas del PIIE, a base de datos oficiales del INE y del Ministerio de Educación.

PUBLICACIONES PIIE

1. Libros

1. **Y así fue creciendo... La vida de la Mujer Pobladora.** Salomón Magendzo, Gabriela López, Cristina Larraín, Inés Pascal. 251 pp. Primera Edición 1983. Segunda Edición 1985.
2. **Las transformaciones educacionales bajo el Régimen Militar.** Vol I y II. Guillermo Briones, Eduardo Castro, Adriana Delpiano, Rafael Echeverría, Verónica Edwards, Marcela Gajardo, Consuelo Gazmuri, Luis Eduardo González, Ricardo Hevia, Carmen Luz Latorre, Gabriela López, Abraham Magendzo, Salomón Magendzo, Iván Nuñez. 1985.
3. **La Cultura Escolar ¿Responsable del Fracaso?** Gabriela López, Jenny Assaél, Elisa Neumann. 400 pp. septiembre 1984. Colección Etnográfica.
4. **Desigualdad Educativa en Chile.** Guillermo Briones, Loreto Egaña, Abraham Magendzo, Alejandro Jara. 390 pp. Marzo 1985.
5. **Evaluación de Programas Sociales.** Guillermo Briones. 258 pp. Julio 1985.
6. **Gremios del Magisterio. Setenta Años de Historia.** Iván Nuñez, 244 pp. Agosto 1986.
7. **Después de la Educación Media: ¿Exito o Fracaso?** Luis Eduardo González, Salomón Magendzo. 300 pp. Oct. 1986.

8. **Currículum y Cultura en América Latina.** Abraham Magendzo. 300 pp. Noviembre 1986.
9. **La Asistencia Técnica (Propuesta Metodológica para el Trabajo con Productores Campesinos).** Adriana Delpiano, Carlos Eugenio Beca, Daniel Rey y Francisco Aguirre. Coedición con Agraria Profesionales. 105 pp. Enero 1987.
10. **La Producción de Conocimientos, en el Medio Campesino.** Gonzalo Tapia. 229 pp. Abril 1987.
11. **El Buho de Minerva.** Rafael Echeverría. 296 pp. Julio 1988.
12. **Evaluación Interactiva.** Guillermo Briones, 112 pp. Agosto 1988.
13. **Sindicalismo Docente, Estado y Educación en América Latina (Informe de Seminario),** PIIIE-CMOPE, 154 pp. Febrero 1989.
14. **Ruptura y Construcción de Consensos en la Educación Chilena.** 65 pp., Primera Edición Septiembre 1988. Segunda Edición Ampliada, 97 pp. Marzo 1989.
15. **La Educación Particular y los Esquemas Privatizantes en Educación bajo un Estado Subsidiario.** Loreto Egaña, Carmen Luz Latorre, Abraham Magendzo. 205 pp. Junio 1989.

2. Documentos de Trabajo

- Nº 1. **La Educación y los Ingresos en una Economía en Crisis.** Guillermo Briones. 40 pp. Noviembre 1983.
- Nº 2. **El Problema de la Participación en la Educación Popular: Análisis Crítico de una Experiencia.** Adriana Delpiano, Abraham Magendzo, Rosita Aguirre, Héctor Contardo, 67 pp. Enero 1984.
- Nº 3. **Calidad de la Investigación y su Relación con la Cultura. Síntesis de una Investigación en un Area Indígena de Guatemala.** Abraham Magendzo. 21 pp. Marzo 1984.
- Nº 4. **Una Experiencia de Capacitación de Dirigentes Poblacionales**

(Período 1981-1984). Liliana Vaccaro, Carmen Sotomayor, José Weinstein, Haydeé Oberreuter, Cecilia Yáñez y Pedro Mendizábal. 124 pp. Julio 1985.

- Nº 5. **Historia del Trabajo Docente y Formación de Profesores de Chile.** Iván Núñez. 34 pp. Julio 1989.
- Nº 6. **La Línea de Trabajo en Talleres de Educadores. Explicitación de su Lógica.** Rodrigo Vera. 49 pp. Julio 1989.
- Nº 7. **Transferencia y Apropiación en Intervenciones Educativas Comunitarias: Marco de Referencia para su Análisis.** Liliana Vaccaro. 43 pp. Julio 1989.
- Nº 8. **Conocimiento Escolar e Identidad del Maestro: Dos Aproximaciones Etnográficas.** Verónica Edwards. 49 pp. Julio 1989.
- Nº 9. **Pedagogía Social: Una Alternativa para la Escuela Básica de los Sectores Populares.** Arlette Adduard, Carmen Sotomayor, Liliana Vaccaro. 50 pp. Julio 1989.

3. Serie Educación y Democracia

1. EDUCACION Y DEMOCRACIA Nº 1
Programa Alternativas Democráticas para la Educación Chilena. 49 pp. Agosto 1984.
2. EDUCACION Y DEMOCRACIA Nº 2
Actores y Estrategias para el Cambio Educacional en Chile. Historias y Propuestas. Iván Núñez. 50 pp. Agosto 1984.
3. EDUCACION Y DEMOCRACIA Nº 3
Mujer y Dinámicas Subjetivas en el Proceso de Democratización. Salomón Magendzo, Cristina Larraín, Inés Pascal, Alejandro Jara. 17 pp. Mayo 1984.
4. EDUCACION Y DEMOCRACIA Nº 4
Formación de la Personalidad Democrática en el Seno de la Familia como Base para una Democratización de la Sociedad. Salomón Magendzo. 18 pp. Julio 1984.

5. **EDUCACION Y DEMOCRACIA N° 5**
Democratización de la Educación en América Latina. Una Reflexión Conceptual. Abraham Magendzo. 40 pp. Marzo 1985.
6. **EDUCACION Y DEMOCRACIA N° 6**
Elementos para Repensar el Cambio del Sistema Educativo en un Proceso de Democratización. Iván Núñez, Rodrigo Vera. 23 pp. Noviembre 1983. (Reedición, agosto 1985).

4. PIIE - Estudios

1. **Experiencias en la Evaluación de la Efectividad y Costos de Programas Pre-escolares No-formales en Comunidades Marginales. Elementos para el Diseño de Alternativas.** Carmen Luz Latorre, Salomón Magendzo. 50 pp. Agosto 1980.
2. **Cambios en el Sistema Educacional bajo el Gobierno Militar.** Rafael Echeverría, Ricardo Hevia, 34 pp. Agosto 1980.
3. **Educación Formal de Adultos.** Verónica Edwards. 50 pp. 1981.
4. **La Política Educacional del Gobierno Militar.** Rafael Echeverría. 25 pp. (1981).
5. **Mercado de Trabajo, Ocupación y Educación Universitaria en la Economía Neo-liberal.** Guillermo Briones. 31 pp. 1981.
6. **Las Universidades Chilenas en el Modelo de Economía Neo-liberal: 1973-1981.** Guillermo Briones. 50 pp. 1981.
7. **Estadísticas de Matrícula y Población 1958-1979.** Rafael Echeverría, Ricardo Hevia, Gabriela López. 18 pp. Abril 1981.
8. **Juventud, Recreación y Educación Extraescolar.** Luis Eduardo González. 44 pp. Noviembre 1981.
9. **El Control Autoritario Expresado en las Circulares del Ministerio de Educación, en el Período 1973-1981.** Salomón Magendzo, Consuelo Gazmuri. 33 pp. Noviembre 1981.

10. **Análisis de la Educación Media Técnico Profesional.** Abraham Magendzo, Luis Eduardo González, 59 pp. Diciembre 1981.
11. **Asistencialidad Estudiantil en el Período 1964-1981.** Carmen Luz Latorre. 32 pp. Diciembre 1981.
12. **Recursos Asignados al Sector Educación y su Distribución en el Período 1965-1980.** Carmen Luz Latorre, 39 pp. Diciembre 1981.
13. **Taller de Atención de Niños con Problemas de Aprendizaje con la Participación de Educadores Comunitarios.** Liliana Vaccaro, Ernesto Schiefelbein, 61 pp. Diciembre 1981.
14. **Análisis Crítico de la Reforma de Educación Media Chilena.** Eduardo Castro. 45 pp.
15. **Cambios Propuestos a la Educación Media.** Abraham Magendzo, Adriana Delpiano, 41 pp. Enero 1982.
16. **Los Alcances y Perspectivas del Programa Campaña Nacional de Alfabetización.** Adriana Delpiano. 39 pp. Enero 1982.
17. **Cambios en la Situación del Magisterio.** Iván Núñez. 81 pp. Enero 1982.
18. **Segmentación y Heterogeneidad Educativa en Mercados Laborales Urbanos. El Caso del Gran Santiago 1976-1980.** Guillermo Briónes. 36 pp. Enero 1982.
19. **Análisis Comparativo de los Planes y Programas de Estudios de la Enseñanza General Básica de 1967-1980.** Abraham Magendzo. 38 pp. Febrero 1982.
20. **Desarrollo de la Educación Chilena hasta 1973.** Iván Núñez. 63 pp. Marzo 1982.
21. **Educación Popular y Movimiento Obrero, un Estudio Histórico.** Iván Núñez. 37 pp. Abril 1982.
22. **Educación Pre-escolar en Chile: Un Análisis Descriptivo.** Gabriela López. 55 pp. Mayo 1982.

23. **El Magisterio Chileno: Sus Primeras Organizaciones Gremiales: 1900-1935.** Iván Núñez. 119 pp. Junio 1982.
24. **Las Organizaciones del Magisterio Chileno y el Estado de Compromiso: 1936-1973.** Iván Núñez. 141 pp. Junio 1982.
25. **Evolución de la Política Educacional Bajo el Régimen Militar.** Iván Núñez. 147 pp. Junio 1982.
26. **La Educación Colaborativa, un Aporte al Desarrollo del Potencial Humano.** Salomón Magendzo. 35 pp. Octubre 1982.
27. **Educación Universitaria. Movilidad ocupacional e ingresos, Santiago de Chile 1981.** Guillermo Briones. 41 pp. Octubre 1982.
28. **Cambios en la Administración Educacional: el Proceso de Municipalización.** Ricardo Hevia. 86 pp. Noviembre 1982.
29. **Evolución de la Matrícula en Chile: 1935-1981.** Rafael Echeverría. 145 pp. Noviembre 1982.
30. **La Educación Popular en Chile: Un Esfuerzo de Sistematización.** Marcela Gajardo, 58 pp. Diciembre 1982.
31. **La Distribución de la Educación en el Modelo de Economía Neo-Liberal: 1974-1982.** Guillermo Briones. 71 pp. Julio 1983.
32. **La Reforma Educacional Neo-Liberal: Cambios en la Oferta de Servicios Educativos 1979-1982.** Alejandro Jara, Héctor Contardo. 221 pp. Agosto 1982.
33. **El Marco Teórico-Político del Proceso de Descentralización Educativo: 1973-1983.** Loreto Egaña, Abraham Magendzo. 135 pp. Septiembre 1983.
34. **Programa de Apoyo Educativo de Salud Mental a la Familia Retornada.** Informe de Actividades de la Primera Etapa. Agosto 1984-Enero 1985.
35. **El Cambio Educativo en Chile: Estudio Histórico de Estrategias y Actores: 1920-1973.** Iván Núñez, 46 pp. Julio 1985.

36. **El Problema de la Reconstrucción de los Actores Campesinos en una Perspectiva de Democratización.** Gonzalo Tapia, Gonzalo Vío. 49 pp. Mayo 1985.
37. **La Desigualdad Educativa en las Areas Rurales de Chile.** Guillermo Briones. 70 pp. Mayo 1985.
38. **Dos Estudios sobre Educación, Tecnología y Trabajo.** Guillermo Briones. 26 pp. Diciembre 1985.
39. **Juventud en Chile.** Luis Eduardo González. 210 pp. Diciembre 1985.
40. **El Proyecto Educativo de la Teoría del Desarrollo.** (Análisis de la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina, 1962). Rodrigo Vera G.
41. **El Proyecto de Descentralización Educativa Bajo el Régimen Militar: Descripción y Análisis Crítico.** Loreto Egaña, Abraham Magendzo.
42. **Educación y Capacitación de Sectores de Pobreza: el Caso de la Población de San Antonio de Barnechea, Chile.** Carmen Luz Latorre. 132 pp. Mayo 1986.
43. **Participación de la Comunidad en Proyectos Educativos Culturales. Informe de la Actividad Educativa.** Adriana Delpiano, Rosita Aguirre. 100 pp.
44. **Investigación Participativa: Comentarios Sobre sus Efectos.** Hugo Lovisoló, 67 pp. Enero 1987. Serie Contribuciones.
45. **La Gobernabilidad Democrática del Sector Educación: Relación Entre Investigación y Política.** Iván Núñez, Centro de Política educativa del PIIE, 39 pp. Septiembre 1987.
46. **El Financiamiento de la Educación en Chile: Evolución Histórica y Alternativas Futuras.** Carmen Luz Latorre, Iván Núñez, PIIE, Santiago, Chile, 71 pp. julio 1987.
47. **Transferencia y Apropiación en Proyectos de Educación Popular. Identidad del Educador Popular: Seis Relatos de**

- Vida.** Serie Resultados de Investigación N° 1, Santiago, Chile, 217 pp. 1987.
48. **El Trabajo Docente: Dos Propuestas Históricas.** Iván Núñez, 215 pp. Septiembre 1987. Serie Histórica N° 1.
 49. **La Organización Social del Sector Docente: Problemas y Perspectivas.** Programa de Apoyo a las Organizaciones del Magisterio, PROMA, 247 pp. Septiembre 1987. Informe de Seminario.
 50. **Los Jóvenes en el Campo.** Gonzalo Vío, Alejandra Serrano. 60 pp. Octubre 1987.
 51. **Desarrollo de las Normativas Curriculares Bajo el Régimen Militar (1973-1987), un Análisis Crítico.** Abraham Magendzo. 92 pp. Enero 1988.
 52. **La Hipótesis en la Investigación Social.** Guillermo Briones. 29 pp. Mayo 1988.
 53. **Currículum Comprensivo.** Abraham Magendzo, 41 pp. Julio 1988.
 54. **Organizaciones de Docentes, Políticas Educativas y Perfeccionamiento.** Iván Núñez, Rodrigo Vera. 85 pp. Julio 1988.
 55. **Impacto de la Capacitación y Permanencia en Programas de Educación Popular en Organismos no Gubernamentales.** Salomón Magendzo, Andrés Medina. 71 pp. Septiembre 1988.
 56. **Clima Emocional en el Aula. Un Estudio Etnográfico de las Prácticas Pedagógicas.** Jenny Assaél; Elisa Neumann. Santiago, Junio 1989. Colección Etnográfica N° 2.
 57. **La Descentralización y las Reformas Educativas en Chile. 1940-1989.** Iván Núñez. 250 pp. Julio 1989. Serie Histórica N° 2.
 58. **Alumnos, Padres y Maestros: La representación de la escuela.** Jenny Assaél, Verónica Edwards, Gabriela López, Arlette Adduard. 170 pp. Septiembre 1989. Colección Etnográfica N° 3.

5. Material Educativo

5.1. Talleres de Aprendizaje

- a) **UNIDADES DE TRABAJO DE MONITORES CON UN COLECTIVO DE NIÑOS:**

PRIMERA UNIDAD: Nuestros amigos del Taller.
SEGUNDA UNIDAD: Nosotros también trabajamos.
TERCERA UNIDAD: Recorramos nuestra población.
CUARTA UNIDAD: Preparemos juntos un paseo.
QUINTA UNIDAD: Conozcamos Chile y su gente.
SEXTA UNIDAD: Vamos todos a jugar.

- b) **CUADERNILLOS PARA EL TRABAJO INDIVIDUAL DE LOS NIÑOS, EN TORNO A LOS TEMAS DE LAS UNIDADES:**

CUADERNILLO N° 1: Primera Unidad
CUADERNILLOS N°s. 2-3-4: Segunda Unidad
CUADERNILLOS N°s. 5-6-7: Tercera Unidad
CUADERNILLOS N°s. 8-9: Cuarta Unidad
CUADERNILLOS N°s. 10-11-12-13: Quinta Unidad
CUADERNILLO N° 14: Sexta Unidad

- c) **CARTILLAS DE CAPACITACION DE MONITORES Y COORDINADORES:**

NIÑO 1: El niño y el adulto.
NIÑO 2: El aprendizaje con los niños.

LECTO ESCRITURA 1

MATEMATICAS 1: Las Tarjetas par impar
MATEMATICAS 1: El Abaco
COMUNIDAD 1: La Familia

TECNICAS MANUALES

EL JUEGO INFANTIL

COMUNIDAD 2: El Taller, las organizaciones y grupos del sector.

1. **Libro Guía para la Formación de Dirigentes de Organizaciones de Docentes de América Latina.** Carlos Eugenio Beca, Ana María Cerda. 179 pp. Octubre 1986.

- 5.4. **Perfeccionamiento en Educación Popular para Profesionales de la Salud**
 1. **Guía para la Capacitación de Educación Popular. Módulo 1: Una Experiencia Aplicada al Campo de la Salud.** María Rosa Cataldo, Salomón Magendzo, Alicia Valdés, M. Teresa Valenzuela, Cecilia Aguirre, Soledad Bunger. 111 pp., Abril 1989.


 2. **Capacitación para la Revisión de la Práctica: Un método. Módulo 2.** Salomón Magendzo, María Rosa Cataldo, 59 pp., Agosto 1989.

INDICE

Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación PIIE	7
Introducción	9
I PARTE: Transformaciones Educativas para la Democracia	13
II PARTE: Propuestas de Políticas Educativas Específicas	35
I. La Descentralización Educativa Ricardo Hevia, Iván Núñez	37
II. Atención a la Infancia Carmen Luz Latorre	47
III. Calidad de la Educación Básica en Escuelas en Sectores Populares Liliana Vaccaro	57
IV. Las Prácticas Escolares Verónica Edwards, Jenny Assaél	71
V. Educación Rural Básica Carlos Eugenio Beca	81

VI.	La Educación de las Minorías Etnicas Fernando Mena Miranda	91
VII.	Educación Formal y Derechos Humanos Abraham Magendzo	95
VIII.	Perspectiva de Género en las Políticas Educativas María de la Luz Silva	101
IX.	Educación de la Juventud Luis Eduardo González	113
X.	La Profesión Docente Iván Núñez	129
XI.	Formación y Perfeccionamiento Docente Eduardo Castro	139
XII.	Movimientos de Renovación Pedagógica y de Estímulo a la Innovación Isabel Guzmán; Julieta Barría; Sergio Peñafiel; Gabriel Aránguiz	149
XIII.	Educación Formal de Adultos Carlos Eugenio Beca; Luisa Valdivia	159
XIV.	Educación de Adultos para la Participación Comunitaria Carmen Sotomayor; Miguel Rosas	167
XV.	Aporte de los Educadores Comunitarios no Profesionales en la Transición Democrática Pamela Márquez; Andrés Medina	173
XVI.	Capacitación de Profesionales de la Salud en Educación Popular Salomón Magendzo	179
XVII.	Capacitación de Profesionales del Sector Agrario Gonzalo Tapia; Gonzalo Vío	187

APENDICE: Papel de las Organizaciones No-Gubernamentales en la Democratización del País Gonzalo Tapia	197
ANEXO 1: Estadísticas Educativas	205
ANEXO 2: Análisis Comparativo de la Evolución de la Cobertura del Sistema Educativo por Períodos Gubernamentales 1958 - 1988	227
PUBLICACIONES PIE	233



La presente es una obra colectiva del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE). La inminencia de la transición a la democracia ha desafiado a los investigadores del PIIE a preparar y sugerir ya no sólo proposiciones genéricas sino esbozos de políticas públicas apropiadas a las características del próximo período de cuatro años.

En su primera parte, se refiere a los objetivos generales que, a juicio del PIIE, deberían inspirar las políticas educacionales de la reconstrucción democrática. Se explicita también una concepción de cambio educacional bajo el supuesto que no sólo interesa definir “qué” cambios deben hacerse en la educación, sino a la vez, “cómo” y con “quiénes” se pueden lograr las transformaciones deseadas.

La segunda parte, contiene un conjunto de propuestas de políticas educacionales específicas y relativas a diversos niveles o áreas de la educación. Entre los temas abordados se destacan: la descentralización educacional; educación pre-escolar, básica y media; discriminaciones de género y étnicas; profesión docente; educación formal y no formal de adultos; y capacitación de profesionales en sectores populares.

piie

