

PROGRAMAS PÚBLICOS DE MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE ESCUELAS BÁSICAS EN CONTEXTOS URBANOS VULNERABLES: EVOLUCIÓN Y APRENDIZAJES DE SUS ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN (1990 -2005)

Public programs to improve the quality of primary schools in vulnerable urban contexts: intervention strategies evolution and learnings (1990-2005)

CARMEN SOTOMAYOR E.*

Resumen

Una política sostenida de la reforma educacional de los 90 apuntó a la focalización de recursos técnicos y materiales en las escuelas básicas subvencionadas de peores resultados académicos. Tales intervenciones tenían como propósito mejorar los aprendizajes de los estudiantes en lenguaje y matemática, básicos para una buena trayectoria escolar. La política se expresó en el diseño e implementación, desde el Ministerio de Educación, de programas de mejoramiento que fueron desarrollando –de manera evolutiva– nuevas líneas y modos de intervención a partir de su evaluación y seguimiento. El presente artículo describe de manera sucinta tres de estos programas: P-900, LEM y Escuelas Críticas, e intenta hacer un primer análisis de su evolución, particularmente, en el ámbito pedagógico.

Palabras clave: escuelas urbanas, lenguaje, matemática, capacitación

Abstract

A sustained educational reform policy in the 90s, aimed at focalizing technical resources and materials in the lowest performing subsidized primary schools. Such interventions were introduced in order to improve students' language and mathematics learnings - key to a good academic performance during school life. The policy was designed and implemented by the Ministry of Education through enhancement programs to gradually develop intervention lines and modes based on the policy assessment and follow up. This article concisely describes three of such programs; namely, P-900, LEM and Critical Schools, together with attempting a preliminary analysis of their evolution, particularly in the pedagogical context.

Key words: urban schools, language, mathematics, inservice training

* Doctora en Educación, Universidad de Lovaina. Investigadora en el Programa de Investigación en Educación, Universidad de Chile, csotoma@dim.uchile.cl

Introducción

Una política sostenida de la reforma educacional de los 90 apuntó a la focalización de recursos técnicos y materiales en las escuelas básicas subvencionadas de peores resultados académicos. Con el fin de mejorar la calidad y equidad de los aprendizajes de sus alumnos, particularmente en lenguaje y matemática, esta estrategia se expresó en el diseño e implementación, desde el Ministerio de Educación, de programas de mejoramiento que se desarrollaron directamente en escuelas de alta vulnerabilidad social y educativa. Uno de los más emblemáticos y difundidos fue, sin duda, el Programa de las 900 Escuelas (P-900). Sin embargo, a partir del año 2000 surgieron otros: la Estrategia de lectura escritura y matemática (LEM) y el Plan de asistencia técnica a escuelas prioritarias¹, ambos actualmente en pleno desarrollo. Recogiendo lo aprendido en el P-900, estos dos últimos programas (todavía muy poco estudiados y sistematizados) han estado explorando nuevas formas de implementación a gran escala y están avanzando en propuestas pedagógicas y didácticas que ayuden a los docentes de enseñanza básica a llevar la reforma curricular a la sala de clases. El presente artículo analiza la evolución de las estrategias de intervención de estos tres programas e intenta mirar con mayor profundidad su continuidad y cambios en el ámbito pedagógico.

1. Programa de las 900 Escuelas (P-900)²

Ya en 1990, con la llegada de la democracia al país, una de las primeras medidas tomadas por el Ministerio de Educación fue la implementación de un programa especial de apoyo técnico y material al 10% de escuelas pobres que presentaban bajos resultados en el SIMCE en lenguaje y matemática. Con alguna inspiración en la educación popular de los años 80, pero mayormente basado en los estudios sobre instituciones escolares efectivas, el Programa optó por la escuela como unidad de atención y supuso que el cambio de ésta se produciría mediante un apoyo externo a sus actores: profesores, niños, directivos y familias para generar en su interior ciertos procesos que llevarían a un mejoramiento continuo. De este modo, el Programa partió relevando el trabajo colectivo

¹ Originalmente el programa se denominó Plan de Asistencia Técnica a Escuelas Críticas. Actualmente, este plan se ha extendido también a la Educación Media a través de la atención a “liceos prioritarios”.

² El Programa de las 900 Escuelas no funciona actualmente como programa de mejoramiento, sino como una de las modalidades de focalización de la Unidad de Educación Básica del Ministerio de Educación. Las escuelas “focalizadas” reciben la atención preferencial de la supervisión ministerial y apoyos materiales tales como bibliotecas escolares, ayudantes de profesores de 1° básico, talleres de aprendizaje con niños que presentan retraso escolar, entre otros.

docente y generó los llamados “Talleres de profesores”, una instancia periódica (semanal o quincenal) de trabajo pedagógico en la misma escuela. Complementariamente, entregó bibliotecas de aula y elaboró materiales educativos de lenguaje y matemática para los docentes y niños, de cuidadosa calidad. A través de éstos pudieron difundirse nuevos enfoques de enseñanza y aprendizaje en estas disciplinas, basados en la investigación de ese momento. El Programa instaló, por otra parte, una instancia de desarrollo socioafectivo y de reforzamiento de los aprendizajes a los niños con mayor dificultad escolar liderada por jóvenes de la comunidad. Capacitados de manera intensiva, los jóvenes monitores quedaban preparados para realizar “Talleres de aprendizaje” en horario alterno a la escuela. De paso, los niños permanecían más tiempo “protegidos” (recordemos sus contextos de alta vulnerabilidad) en la escuela. En una etapa posterior, el Programa de las 900 Escuelas introdujo un trabajo con los directivos que apuntó a generar un “Proyecto educativo institucional”, un “Equipo de gestión” (incluyendo a representantes de los profesores) y “Planes de mejoramiento” con metas anuales. Se buscaba, de este modo, la motivación y la responsabilización de los directivos y docentes por la calidad educativa de la escuela. En sus últimos años, el Programa incursionó en una línea específica de trabajo con padres y apoderados en que se insistió en la alianza y colaboración entre la escuela y las familias para ayudar a los niños en su formación y aprendizajes escolares.

El programa fue implementado en las Escuelas por los supervisores técnico pedagógicos del Ministerio de Educación. Las escuelas entraban y permanecían por al menos tres años, egresando cuando mejoraban sus resultados en el SIMCE. Los supervisores en sus primeros años fueron directamente capacitados por los equipos técnicos centrales, pero al multiplicarse la presencia de programas ministeriales de mejoramiento a las escuelas, esta capacitación exclusiva no pudo continuar.

Aunque leves, el Programa de las 900 Escuelas pudo mostrar resultados de impacto en los aprendizajes de los niños medidos por el SIMCE entre 1990 y 1992 y luego entre 1996 y 1999; no se pudo constatar resultados entre 1992 y 1996. De acuerdo al estudio de Santiago Consultores y Asesorías para el Desarrollo (2000), entre 1990 y 1992 el conjunto de escuelas que participaron en el P-900 obtiene un mejoramiento de 7.38 puntos porcentuales en lenguaje y de 9.21 en matemática en comparación con 5.94 y 7.61, respectivamente, que obtienen las escuelas subvencionadas que no han participado en este Programa. En el período 1996-1999 las escuelas P-900 suben 7 puntos en lenguaje y 12 puntos en matemática, mientras que el resto de los establecimientos subvencionados disminuye 3 puntos en lenguaje y mantiene sus resultados en matemática³. Por otra parte, el mismo estudio señala que las escuelas P-900 mejoran su posición relativa en relación con las escuelas no P-900 de similares características y

³ La medición considera una media de 250 puntos con una desviación estándar de 50 puntos.

mejoran su posición de acuerdo a puntajes SIMCE en cada región. Asimismo, subraya que hay un impacto menor en las escuelas que entran al Programa teniendo un puntaje SIMCE superior a 60 puntos (en escala de 0-100) y en escuelas pequeñas de menos de 100 alumnos. De esta forma, el estudio concluye que el mayor impacto del P-900 en términos de incremento de puntaje SIMCE se observa en escuelas con puntaje inicial SIMCE inferior a 60 puntos y de tamaño intermedio, con una matrícula de entre 100 y 300 alumnos (Bellei, 2003).

Sin embargo, un estudio posterior de Chay, McEwan & Urquiola (2003) –que mide los efectos del programa para los años 1990-1992– indica que la metodología utilizada sobreestima los resultados del P-900, mostrando que las escuelas, en el momento de incorporación al programa, habían sufrido una disminución transitoria en sus resultados y que el mejoramiento 1988-1992 podría deberse no sólo al programa, sino a una recuperación de la media. El estudio propone una nueva metodología para medir el impacto y llega a una variación de 1 punto en el caso de matemática y de 1.28, en el caso de lenguaje, cuando se las compara con escuelas similares.

Por otra parte, el Programa logra una disminución de la repitencia y del retiro entre 1990 y 1998. La repitencia disminuye 6 puntos porcentuales y el retiro 0.9 en el primer ciclo (1° a 4° Básico), y 5.2 y 1.7 puntos, respectivamente, en el segundo ciclo (5° a 8° Básico) (García Huidobro y Sotomayor, 2003).

El mismo estudio de Santiago Consultores y Asesorías para el Desarrollo (2000) mostró como resultados positivos del Programa la instalación de ciertos procesos en la organización de la gestión escolar, particularmente los Equipos de gestión escolar, el Proyecto educativo institucional y los Talleres de profesores o reuniones técnicas. Tales instancias favorecieron las relaciones interpersonales y una mayor participación en la toma de decisiones de la escuela, así como también la adopción progresiva de un nuevo enfoque pedagógico que pone el acento en el aprendizaje de los alumnos, entendido como un aprendizaje activo, significativo, grupal y contextualizado. Pese a estos avances que contribuyen a una gestión escolar más participativa y orientada hacia lo pedagógico, otros estudios que desarrollaron observaciones en aula (Sun, 2000; Cide, 2001) mostraron la dificultad de los profesores para transferir estos principios pedagógicos a la enseñanza de las distintas disciplinas en la sala de clases y encontraron, además, severos problemas en el uso efectivo del tiempo (ritmo laxo y tiempos muertos), el encadenamiento (o secuencia) de la instrucción, la estructura (poco definida) de la clase, las interacciones (poco desafiantes) con los alumnos y el dominio de ciertos contenidos disciplinarios, especialmente en matemática. Algunas de estas limitaciones intentaron ser respondidas a través de dos nuevas estrategias: la Campaña de lectura, escritura y matemática (LEM) y el Plan de asistencia técnica a escuelas críticas de la Región Metropolitana, que describimos a continuación.

2. Campaña de Lectura, Escritura y Matemática (LEM)

Al menos tres elementos estuvieron a la base de esta nueva estrategia iniciada (en su diseño) el año 2001. En primer lugar, los bajos resultados nacionales del SIMCE del año 1999, que llevaron a pensar en una política que impactara en un número mayor de escuelas básicas subvencionadas que las que venían atendiendo los programas focalizados (P-900 y Rural), que no llegaban a más del 15% de la matrícula. En segundo lugar, el término de la etapa de diseño del nuevo currículo (Marco curricular y Planes y programas de estudio) para todos los niveles de la enseñanza básica y media, y la constatación de que su implementación en la sala de clases era todavía bastante difusa (Ministerio de Educación, 2005). En tercer lugar, la importancia otorgada al desarrollo de competencias de base en lenguaje y matemática como pilares de los demás aprendizajes escolares, y como herramientas fundamentales para la participación ciudadana y la integración social.

Tales factores llevaron al Ministerio de Educación a repensar la política para la educación básica. Por una parte, planteó la necesidad de realizar acciones hacia el conjunto de las escuelas básicas subvencionadas en la idea de difundir la reforma curricular más ampliamente e intentar incidir de este modo en los resultados del SIMCE. En segundo término, diseñó una estrategia de apoyo a las escuelas para la implementación curricular mucho más intensiva y orientada al aula, que lo que se había hecho en el perfeccionamiento que acompañó la reforma curricular⁴. Por último, puso foco en las habilidades de lenguaje y matemática, y no sólo en el primer ciclo básico, sino también en el segundo nivel de transición de educación parvularia. Las tres iniciativas anteriores fueron acompañadas de un ajuste significativo a los programas de estudio de lenguaje y matemática en el primer ciclo, haciéndolos mucho más detallados, explícitos y secuenciados para cada año.

De este modo, la implementación curricular con foco en lenguaje y matemática se instaló como el centro de la política para la educación básica entre 2002 y 2005, adquiriendo la forma de una campaña denominada de lectura, escritura y matemática. Tal campaña pretendió articular las distintas acciones que desarrollaba el Ministerio de Educación en las escuelas básicas y desarrolló, además, distintas estrategias de difusión e implementación curricular hacia los padres, directivos y docentes en estas áreas disciplinarias⁵ (Mineduc, 2004).

⁴ Programa de perfeccionamiento fundamental, conocido como PPF.

⁵ Se elaboraron cartillas informativas para los padres acerca de cómo colaborar con los aprendizajes de los niños en lectura, escritura y matemática; un documento dirigido a los directores sobre los desempeños a lograr en estas áreas; y una estrategia de capacitación para los profesores de escuelas focalizadas (Estrategia LEM).

La estrategia de mayor importancia de la campaña fue la llamada “Estrategia de asesoría para la implementación curricular en lenguaje y matemática”, conocida como Estrategia LEM. Su diseño se inspiró en experiencias internacionales y nacionales exitosas de implementación curricular⁶ y tomó dos años (2001-2002), porque implicó cambios pedagógicos e institucionales en relación a lo que se venía haciendo hasta ese momento. Por de pronto, la Estrategia LEM consideró como unidad de cambio fundamental la sala de clases más que la escuela y como foco de su intervención exclusivamente la implementación curricular en lenguaje y matemática por parte de los docentes. La hipótesis tras esta opción fue que desarrollar propuestas didácticas muy detalladas que sirvieran como referentes de la “bajada” del currículo a la sala de clases podría contribuir a mejorar la enseñanza y el aprendizaje de los alumnos en estas disciplinas. Pero también que trabajar con los docentes de manera intensiva en el dominio de los contenidos curriculares y de sus didácticas contribuiría a generar una mayor capacidad profesional en el ámbito que les es más propio, el núcleo de su profesión: la enseñanza para el aprendizaje.

Por otra parte, LEM recurrió a una nueva figura para llevar a cabo la capacitación docente: profesores destacados y seleccionados rigurosamente como profesores consultores en lenguaje y en matemática fueron contratados por unas horas sin dejar su trabajo en aula, lo que además era consistente con la nueva política de generación de redes de maestros de maestros impulsada por el Centro de Perfeccionamiento del Ministerio de Educación. Los profesores consultores fueron, además, capacitados por equipos técnicos del Ministerio de Educación y de universidades, constituyéndose una red universitaria trabajando con escuelas en varias regiones del país⁷. Pero no solamente el cambio del agente externo (hasta aquí habían sido los supervisores del Ministerio de Educación quienes daban la asesoría a las escuelas) marcó una diferencia, sino también el modelo de capacitación. Esta se orientó fuertemente al trabajo de enseñanza en el aula. Para ello se diseñaron cuatro unidades didácticas para cada curso que abarcaban dos semanas de clases. Las unidades tomaron contenidos esenciales del currículo⁸ y los conectaron con los aprendizajes esperados de los programas de estudio; propusieron planes de clases en los que se concretizaron principios pedagógicos que los docentes no sabían bien

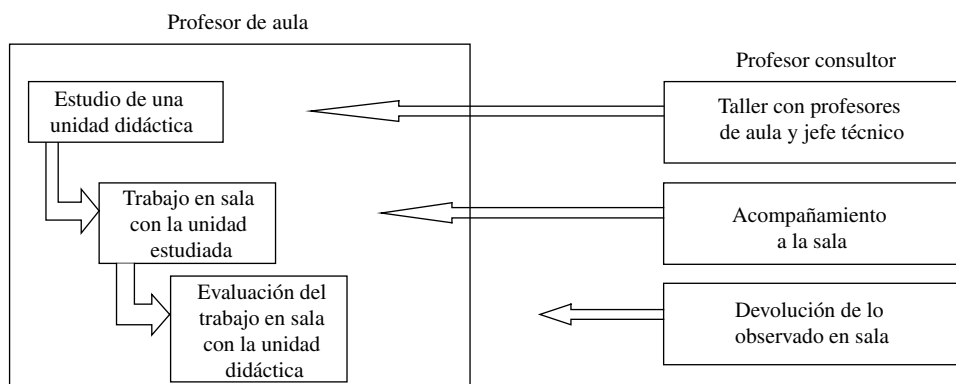
⁶ Se conocieron las estrategias inglesas de Literacy y Numeracy; la experiencia cubana de formación de docentes; y numerosas experiencias de escuelas exitosas y de fundaciones privadas que trabajaban en sectores de pobreza, tales como: Fundación Astoreca, Belén Educa, Sociedad de Instrucción Primaria.

⁷ Hasta el año 2005 se trabajó con la Universidad Alberto Hurtado, Universidad de Santiago, Católica de Valparaíso y Universidad de Concepción. Actualmente, esta red se ha extendido a otras regiones.

⁸ En el caso de matemática, otro criterio para seleccionar los contenidos fue el grado de dificultad que representaba para los profesores.

cómo aplicar⁹; además, incorporaron procedimientos de evaluación tanto del proceso como de los resultados de los aprendizajes logrados con la unidad. La capacitación de los profesores de aula –realizada por los profesores consultores– tenía como base el estudio de las unidades didácticas, luego su implementación en la sala y, finalmente, el análisis y retroalimentación de lo allí ocurrido. Dos hipótesis estaban tras este modelo de capacitación: la primera es que el cambio de prácticas de enseñanza no puede realizarse sin andamiajes que “modelen” el cambio. La segunda es que profesores destacados, pero a la vez bien capacitados y con herramientas adecuadas, pueden resultar agentes efectivos para apoyar el desarrollo de capacidades de los docentes, en la medida que son percibidos por éstos como modelos “creíbles”.

MODELO DE CAPACITACIÓN ESTRATEGIA LEM¹⁰



La Estrategia LEM desarrolló el 2003 un programa piloto que abarcó a 20 escuelas focalizadas de la Región Metropolitana y luego entre el año 2003 y 2004 se extendió a 220 escuelas llegando a unos 1.550 docentes y 56.000 alumnos¹¹. En cuanto a sus resultados, se cuenta con un primer estudio (Rosas *et al.*, 2005) que señala una alta valoración de los actores respecto de los profesores consultores, de las unidades didácticas y del apoyo de las universidades en su trabajo de enseñanza. Sin embargo,

⁹ Ciertas ideas “en boga” de la pedagogía contemporánea como, por ejemplo, el rol de los conocimientos previos en la construcción de los nuevos conocimientos, la relevancia de las estrategias indagatorias o de exploración para el desarrollo del pensamiento o la metacognición se concretizaron en las actividades y en la estructura de las clases propuestas.

¹⁰ Adaptado de presentación de Ministerio de Educación y Universidad de Santiago (LEM matemática).

¹¹ Desde 1996 se implementa en 609 establecimientos escolares, llegando a casi 4.000 profesores, 500 educadoras de párvulos y aproximadamente 53.000 alumnos. Fuente: Nivel de Educación Básica, Ministerio de Educación

llaman la atención respecto del tiempo de capacitación que se requiere para desarrollar esta estrategia adecuadamente y señalan que éste es insuficiente, en especial en el área de matemática en que los profesores de aula se sienten más débiles. Por otra parte, el estudio muestra que existe una dificultad para transferir la propuesta didáctica a los profesores de aula, en especial la propuesta de matemática, teóricamente sólida, pero difícil de asimilar por los docentes. Al observar salas, se constata una mayor estructura de la clase (presencia de momentos de inicio, desarrollo y cierre), que la observada en escuelas similares en estudios anteriores (CIDE, 2001), pero los observadores advierten que las actividades son todavía mecánicas y que los cambios más profundos en las prácticas pedagógicas aún son incipientes.

En cuanto a resultados de aprendizaje, una prueba realizada por este mismo estudio a niños de 2º Básico¹² muestra logros significativos en lenguaje y matemática al comparar escuelas con LEM y escuelas similares sin esta intervención. Las escuelas con LEM obtienen 60% de logro en la prueba de lenguaje y 68,3% en la de matemática frente a 54,5% y 61,1%, respectivamente, en los escolares del grupo control. El estudio recomienda, entre otros aspectos, mejorar la distribución y control de la aplicación de las unidades didácticas, dado el impacto que éstas generarían en los aprendizajes de los estudiantes; fortalecer la presencia de los profesores consultores en la escuela aumentando los tiempos de capacitación, acompañamiento en sala y devolución a los profesores de aula; y, por último, sugiere dar un rol más activo a los jefes técnicos, quienes tienen un gran potencial para el éxito de la implementación de la estrategia LEM.

3. Plan de Asistencia Técnica a Escuelas Críticas o Prioritarias

La idea de dar una atención particular y más intensiva a escuelas del P-900 que no lograban remontar sus resultados surgió desde este mismo programa varios años antes de que se tomara la decisión de impulsar el Plan de Asistencia Técnica. Sin embargo, fueron los resultados del SIMCE del año 1999 que llevaron al Ministerio de Educación a intervenir de manera más drástica en 66 escuelas que mantenían muy bajos resultados de aprendizaje y altos índices de repitencia y deserción en la Región Metropolitana. La estrategia consistió en, por una parte, hacer visibles a la comunidad los malos resultados de estas escuelas y presionarlas para lograr metas de aprendizaje, repitencia y retiro en un

¹² Se aplicaron dos pruebas de lápiz y papel, una de lenguaje y otra de matemática, al finalizar el primer semestre de trabajo con unidades didácticas LEM. La prueba de lenguaje tuvo también una parte oral que midió la audición comprensiva de textos literarios y la participación de estudiantes en conversaciones espontáneas y guiadas.

período de cuatro años; y, por otra, contempló la asignación de instituciones externas¹³ para desarrollar un plan de apoyo que les permitiera alcanzar tales metas. La hipótesis tras esta estrategia fue que el cambio se produce mediante mecanismos de presión y apoyo, en tanto son éstos los modos fundamentales de ejercer el poder para transformar las prácticas de las personas o de las instituciones (Bourgeois & Nizet, 1995). En el caso del Programa, actuaron como mecanismos de presión la exposición pública de las escuelas a través de la prensa y la definición de metas específicas de mejoramiento en lenguaje y matemática; de disminución de la repitencia y retiro de alumnos; y de incremento del puntaje de aprobación de la escuela por parte de los padres y apoderados. El mecanismo de apoyo fue, como se ha dicho, la instalación de una asistencia técnica externa intensiva y de mediana duración, bajo el supuesto de que es más difícil generar cambios sustantivos (o sistémicos) desde el interior de la propia organización (Watzlawick *et al.* 1975).

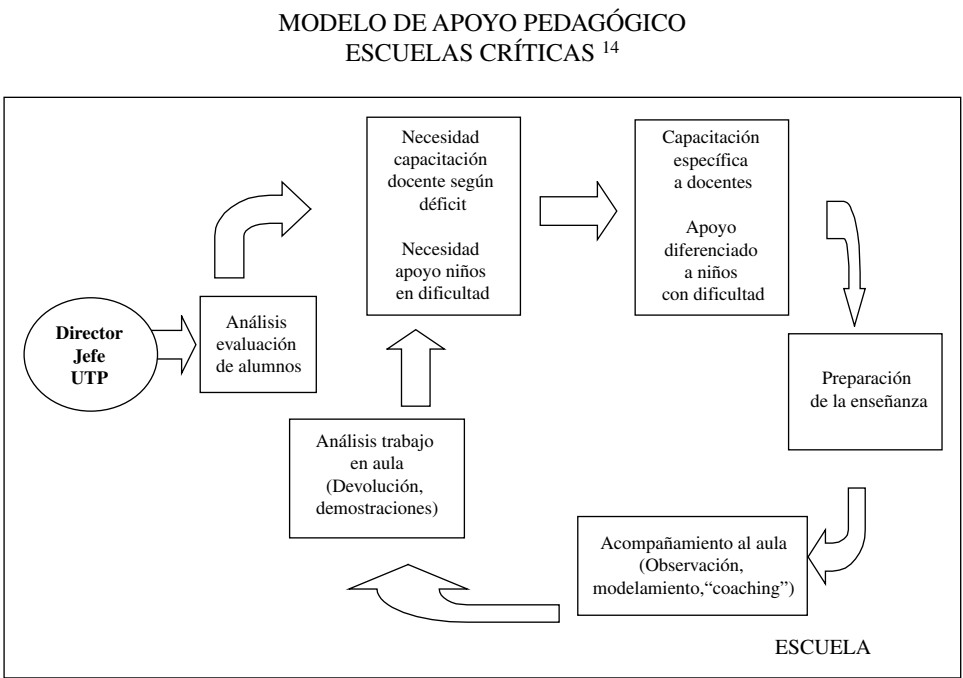
De este modo, las siete instituciones desarrollaron diversas acciones de apoyo que apuntaron a la implementación curricular en lenguaje y matemática, y al mejoramiento de la gestión y de la convivencia escolar (Mineduc, 2006). Sin embargo, pueden observarse ciertas recurrencias en las estrategias desarrolladas por las distintas instituciones para vencer la resistencia inicial que produce la intervención externa y ganar la confianza de los directivos y docentes. Entre éstas, se cuenta un trabajo de “normalización” con los directivos, en el sentido de asegurar una organización y funcionamiento básico que permita a la escuela orientarse hacia la enseñanza y el aprendizaje; también se implementaron diversas formas de evaluación de los alumnos y se analizaron sus resultados con directivos y docentes, lo que llevó a tomar medidas remediales con los alumnos y a diseñar capacitaciones más específicas a sus profesores. Junto con ello, todas las instituciones llevaron a cabo con los docentes diversas modalidades de planificación de la enseñanza (a través de guías, planificaciones o unidades didácticas) y acompañaron al aula para verificar y apoyar su puesta en acción, mediante la observación y retroalimentación individual de lo observado. También se realizaron momentos colectivos de análisis y demostraciones fuera de la sala, en los cuales se reflexionó sobre lo ocurrido en el aula en relación a los contenidos y las metodologías empleadas para enseñarlos, las dificultades de aprendizaje de algunos niños y la gestión de la clase.

En cuanto a sus resultados, el Plan de Asistencia Técnica mostró logros significativos en lenguaje y matemática en el SIMCE y un mayor avance que el obtenido por escuelas comparables entre 2002 y 2005. Datos proporcionados por el SIMCE muestran 15 puntos de mejoramiento en lenguaje y 14 puntos en matemática en 4° básico vs. 11

¹³ Fundación Chile, Fundación ORT, Pontificia Universidad Católica, Universidad Diego Portales, PIIE, CIDE, Consultora Leiva y Asociados.

puntos y 5 puntos, respectivamente, en escuelas comparables, solamente focalizadas por la supervisión del Ministerio de Educación.

Pero junto a estos resultados de impacto en los aprendizajes, las instituciones externas parecen haber llegado (en un período no breve de ensayos y errores) a ciertas estrategias similares que hacen aparecer un modelo de apoyo pedagógico a los docentes y directivos de las escuelas. La hipótesis es que tal modelo, por cierto perfectible, podría estar en el origen de estos avances.



4. Análisis de su evolución y resultados

Las políticas de atención a escuelas básicas en contextos de vulnerabilidad muestran una evolución entre 1990 y 2005, pero dentro de un mismo paradigma: el de los programas de mejoramiento diseñados y organizados desde el Ministerio de Educación y dirigidos a las escuelas de bajos resultados académicos, cuyo foco es el mejoramiento de los aprendizajes básicos en lenguaje y matemática del primer ciclo. La evolución se manifiesta en el cambio de algunos supuestos que dieron origen a las estrategias de los programas, lo que podría estar asociado a sus resultados.

¹⁴ Adaptado de Sotomayor, C. Revista de Investigaciones en Educación Vol. VI, Nº 1, 2006.

Evolución de los supuestos

La escuela como unidad de cambio es un supuesto central del Programa de las 900 Escuelas, que lo lleva al diseño de una estrategia integral de apoyo al establecimiento, con un fuerte foco en el trabajo pedagógico y colectivo con profesores. Mientras que para la Estrategia LEM, la unidad de cambio es la sala de clases, lo que la hace una intervención acotada a la enseñanza-aprendizaje y con un fuerte acento en lo disciplinar (el currículo y las didácticas específicas). El Plan de asistencia técnica a escuelas críticas parece integrar ambos ejes, considerando la escuela como su unidad de intervención, pero con un fuerte foco en el aula. En este último caso, se instala un circuito que permite visibilizar la sala de clases como el espacio principal del trabajo escolar, y que debe concentrar la atención de directivos y docentes. Este consiste en el análisis profundo de las evaluaciones de los alumnos como punto de partida del trabajo que debe realizarse con los niños (estrategias de enseñanza y medidas remediales) y con los profesores (capacitaciones específicas); y luego en una actividad sistemática de planificación (o estudio de planificaciones ya hechas), acompañamiento en sala y retroalimentación y reflexión sobre lo allí ocurrido

El trabajo colectivo docente es otro supuesto central en las tres estrategias, pero tanto LEM como escuelas críticas lo combinan con un trabajo individual con cada profesor en el momento en que se observan sus clases y se lo retroalimenta. Este es un cambio evolutivo importante, que viene de la constatación de que la transferencia de los Talleres de profesores (estrategia central del P-900) a la sala de clases es muy compleja y que se requieren “andamiajes” y dispositivos muy bien diseñados para producir un cambio en las prácticas pedagógicas, como es el caso de las unidades didácticas, de las demostraciones y de la observación y retroalimentación individual y colectiva.

Un tercer supuesto que evoluciona se refiere al tipo y rol del agente externo. Como ya se ha dicho, las tres estrategias basan su intervención en un agente externo a la escuela. No obstante, los agentes cambian en el tiempo, con efectos adicionales no menospreciables y que habrá que evaluar en el futuro. La apuesta por la supervisión ministerial en el caso del Programa de las 900 Escuelas tuvo beneficios innegables, en el sentido de relevar su rol técnico-pedagógico y aumentar su legitimidad frente a las escuelas. Tal modalidad hizo crisis cuando los programas de mejoramiento se multiplicaron y la supervisión perdió en especialización. Ello llevó a otras alternativas que buscaban mayor especialización disciplinaria, por una parte, y, por otra, mayor intensidad en la intervención; tal es el caso de los profesores consultores LEM o de la “externalización” a instituciones universitarias o especializadas, en el Plan de asistencia técnica a escuelas críticas.

Análisis de los resultados

Como se ha señalado, las tres estrategias han obtenido resultados de impacto en aprendizajes en lenguaje y matemática (SIMCE 4º básico) cuando se las compara con escuelas similares, aunque los mejoramientos son leves. El Plan de asistencia técnica a escuelas críticas obtiene un impacto mayor que los otros programas, pero debemos recordar que invierte tres veces más que el P-900 y un quinto más que LEM¹⁵.

Los procesos que se instalan, en cambio, son bastante distintos. El Programa de las 900 Escuelas generó instancias en la escuela que aparentemente han modificado algunos aspectos de su funcionamiento. Los Talleres de profesores se han asimilado como una instancia de trabajo técnico y colectivo periódico, ampliando y enriqueciendo las instancias que existían antes, como los Consejos de profesores, desbalanceados hacia tareas administrativas. El funcionamiento de Equipos de gestión como la forma organizativa que adopta la dirección de la escuela ha permitido avanzar hacia formas de conducción más participativas e inclusivas del conjunto de la comunidad escolar. Por último, la presencia de proyectos educativos institucionales (PEI) y de planes de mejoramiento anual ha puesto en las escuelas el concepto del mejoramiento continuo y de la responsabilidad por los resultados.

Tanto LEM como escuelas críticas están generando una red de instituciones universitarias y otras instancias especializadas (fundaciones, consultoras) que están desarrollando un trabajo directo con escuelas en contextos vulnerables; ello está generando unos aprendizajes que pueden tener, a mediano plazo, frutos significativos para el mejoramiento del sistema escolar y la formación inicial de profesores básicos. En el caso de LEM, el trabajo mancomunado entre el Ministerio de Educación e instituciones universitarias ha producido una propuesta didáctica que seguramente mejorará en el tiempo y constituirá un referente para la implementación curricular en las escuelas más vulnerables (escuelas focalizadas). Por su parte, el Plan de asistencia técnica ha producido varias propuestas didácticas e innovaciones cuyo gran desafío es su sistematización.

Sin embargo, los procesos instalados por estas dos estrategias muestran también dificultades importantes que hay que atender. En el caso de LEM, la propuesta didáctica es ambiciosa y exigente para las condiciones técnicas y de tiempo con que cuentan hoy las escuelas. En el caso del Plan de asistencia técnica, el tiempo de aprendizaje de las instituciones externas y el tiempo de resistencia de las escuelas representan un costo que hay que considerar. Por otra parte, en ambas propuestas todavía no está bien resuelta la participación de los sostenedores, que administran las escuelas, y no se han creado los espacios formales de trabajo colegiado con los directivos y jefes técnicos de las escuelas, quienes debieran asumir progresivamente la conducción de la experiencia.

¹⁵ P-900 invirtió en promedio M\$ 1.750 por escuela al año (1990-2000); LEM, M\$ 5.000 (2004 -2005); y Escuelas Críticas, M\$ 6.000 (2002-2005).

CUADRO RESUMEN

	P-900	Estrategia LEM	Escuelas Críticas
Supuestos	<p>–La unidad de cambio es la escuela y se produce mediante un apoyo técnico y material.</p> <p>–Trabajo colectivo docente (Taller) mejora aprendizajes de alumnos.</p> <p>–Foco en primer ciclo y aprendizajes de base en lenguaje y matemática.</p> <p>–La comunidad puede apoyar en el desarrollo socioafectivo de los niños.</p> <p>–Apoyo externo de la supervisión del MINEDUC releva su rol técnico pedagógico y focaliza su trabajo en escuelas de mayor vulnerabilidad.</p>	<p>–La unidad de cambio es el aula y se produce mediante mecanismos de apoyo y asesoría a los docentes.</p> <p>–Trabajo colectivo e individual en la sala con docentes mejora aprendizajes de alumnos.</p> <p>–Foco en 2° NT y primer ciclo, y en implementación curricular en lenguaje y matemática.</p> <p>–Apoyo externo de profesores de aula destacados y capacitados por Universidades y MINEDUC tiene mayor credibilidad para los docentes y genera capacidad técnica en la base del sistema.</p>	<p>–La unidad de cambio es la escuela y se produce mediante mecanismos de presión y apoyo.</p> <p>–Trabajo colectivo e individual en la sala con docentes y trabajo con directivos mejora aprendizajes de alumnos.</p> <p>–Foco en primer ciclo, y en implementación curricular en lenguaje, matemática y gestión escolar.</p> <p>–Intervención de instituciones externas presiona a las escuelas a mejorar y produce innovación.</p>
Estrategia	<p>Apoyo técnico y material en el 10% de escuelas con más bajos resultados a nivel nacional. Supervisor es capacitado por equipo técnico central en el inicio del programa, posteriormente no hay capacitación exclusiva del programa. Las escuelas egresan si mejoran sus resultados. Líneas: reparación de infraestructura (sólo dos primeros años), talleres de profesores, talleres de aprendizaje y recursos de aprendizaje. Posteriormente, se incorpora línea de gestión escolar y familia-escuela.</p>	<p>Apoyo y asesoría al aula en escuelas focalizadas (P-900). El profesor consultor es capacitado por Universidades y MINEDUC central con recursos para la realización de la clase (unidad didáctica). El profesor consultor transfiere a profesores de aula, acompaña a la sala y retroalimenta. Líneas: lenguaje y matemática.</p>	<p>MINEDUC licita asesoría externa por cuatro años para un número reducido de escuelas que habían permanecido por largo tiempo en P-900. Pone metas e instituciones deben crear sus propias estrategias.</p>

Cobertura	2.362 escuelas (1990-2000)	220 escuelas (2004-2005)	66 escuelas Región Metropolitana (2002-2005)
Costos	M\$ 1.750 x escuela (pro- medio 1990-2000) ¹⁶	M\$ 5.000 x escuela ¹⁷	M\$ 6.000 x escuela ¹⁸
Resultados	<p>–Leve, pero significativo impacto en resultados de aprendizajes en lenguaje y matemática (SIMCE).</p> <p>–Se instalan procesos en la escuela: taller de profesores, equipo de gestión escolar, proyecto educativo institucional, planes de mejoramiento anual.</p>	<p>–Leve, pero significativo impacto en resultados de aprendizaje en lenguaje y matemática (prueba especial 2° básico).</p> <p>–Se instala red de universidades trabajando con escuelas.</p> <p>–Apertura de la sala de clases y valoración de la figura del profesor consultor.</p> <p>–Producción y validación (3 años) de una propuesta didáctica para la implementación curricular en el aula, que permanece en el sistema.</p>	<p>–Mediano impacto en resultados de aprendizaje en lenguaje y matemática (SIMCE).</p> <p>–Se instala red de universidades y otros organismos trabajando con escuelas muy vulnerables.</p> <p>–Apertura de la sala de clases.</p> <p>–Desarrollo de diversas innovaciones.</p>
Aprendizajes	<p>–Difícil transferencia del taller al aula</p> <p>–Pérdida de foco en aprendizajes de los alumnos.</p> <p>–No se considera a sostenedores</p>	<p>–Se evidencian problemas estructurales de tiempo de la escuela para realizar transferencia a los docentes de aula.</p> <p>–Problemas de implementación dificultan escalamiento.</p> <p>–Faltan mecanismos formales de participación de sostenedores, directivos y jefes técnicos.</p>	<p>–Tiempo de aprendizaje de las instituciones externas.</p> <p>–Tiempo de resistencia de las escuelas.</p> <p>–Faltan mecanismos formales de participación de sostenedores, directivos y jefes técnicos.</p>

¹⁶ Fuente: Administración General, MINEDUC. Es necesario agregar un 30% adicional –como costo indirecto– por concepto de supervisión.

¹⁷ Fuente: Nivel de Educación Básica, MINEDUC.

¹⁸ Fuente: *Ibidem*.

5. Conclusión

Las políticas desarrolladas hacia escuelas básicas de contextos vulnerables han mantenido una continuidad en tres aspectos: primero, adoptan la forma de programas de mejoramiento de apoyo o intervención dirigidos directamente a los establecimientos escolares y son diseñados y organizados desde el Ministerio de Educación; segundo, se concentran en la educación básica inicial, es decir, en el último nivel de educación parvularia y el primer ciclo básico, siendo casi inexistente una atención al segundo ciclo básico; y tercero, han puesto su foco de atención en el mejoramiento de las competencias en lenguaje y matemática, entendidas éstas como uno de los “cimientos” de la trayectoria escolar y de la integración social de los alumnos.

Dentro de este paradigma, las políticas han evolucionado en el sentido, por una parte, de adaptarse a los nuevos escenarios y, por otra, de aprender de lo realizado. Dentro de esta evolución, un aspecto que parece significativo es el trabajo directo en el aula, entendido éste como el principal espacio de producción de la enseñanza para el aprendizaje. Expresión de ello es que el aula se convierte en la instancia central de trabajo, análisis, observación y retroalimentación de los docentes, directivos y agentes externos. La sala abierta es también reflejo de la apertura de los docentes a revisar lo que hacen y aceptar la ayuda de otros para hacerse más competentes en el oficio de enseñar.

Un segundo aspecto es la búsqueda de estrategias que ayuden a la implementación del nuevo currículo. Terminado el diseño de la reforma curricular, el desafío es comunicarlo y ponerlo en acción, lo que lleva al campo de las didácticas específicas (cómo enseñarlo para ser aprendido) y de la gestión curricular (qué condiciones favorecen su apropiación). Gran parte del esfuerzo de las estrategias LEM y Plan de Asistencia es encontrar los dispositivos de capacitación docente, las propuestas didácticas y los instrumentos o “andamiajes” para ello.

Una tercera tendencia parece ser la de incorporar a nuevos actores más especializados como agentes de cambio. La incorporación de profesores de aula destacados como consultores tiene la virtud de generar una mayor capacidad técnica y especializada en la base misma del sistema. También la participación directa de universidades y de otras instituciones en el apoyo a escuelas que trabajan en contextos de pobreza está generando un ambiente de innovación educativa en el país y una conexión inédita entre el sistema universitario y el sistema escolar.

En este artículo nos hemos concentrado en un análisis de las estrategias de apoyo o intervención —especialmente pedagógicas— de los programas analizados. El análisis de otros factores relacionados como los institucionales o financieros debiera ser materia de otros estudios. Sin embargo, las estrategias pedagógicas desarrolladas por estos programas

hacen aún más visibles las fragilidades estructurales del sistema escolar: la insuficiencia de recursos financieros para dar un apoyo especializado e intensivo a escuelas que más lo requieren; la falta de tiempo crónico en las escuelas básicas para actividades no lectivas, en especial de actualización y planificación curricular; la ausencia de cuerpos técnicos sólidos en el nivel local que acompañen y den un apoyo pertinente, oportuno y de calidad a los docentes y directivos; o las falencias en la formación disciplinaria de los profesores básicos, que hablan de graves insuficiencias en su formación inicial, son algunas de ellas. Estas fragilidades institucionales, financieras y de formación docente –hoy en fuerte debate– parecen ser el gran desafío que dejan las políticas de atención a escuelas de contextos vulnerables de los últimos quince años.

Bibliografía

- Bellei, C.** (2003). “¿Ha tenido impacto la reforma educativa chilena?”, en: Cox, C. (editor) *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria, pp. 125-209.
- Bourgeois & Nizet** (1995). *Pression et légitimation*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Chay, K.Y.; McEwan, P.J.; Urquiola, M.** (2003). *The central role of noise in evaluating interventions that use test scores to rank schools*. Working Paper 10118. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, November 2003.
- García Huidobro, J.E. & Sotomayor, C.** (2003). “La centralidad de la escuela en la política educativa chilena de los años noventa”, en: Cox, C. (editor) *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria, pp. 253-315.
- Ministerio de Educación** (2004). *Orientaciones para el Nivel de Educación Básica. Mejorar los aprendizajes básicos, cimientos de la calidad y equidad del sistema escolar. Campaña de lectura, escritura y matemática. Estrategia 2004-2005*. Santiago: División de Educación General.
- Ministerio de Educación** (2006). *Plan de Asistencia Técnica a Escuelas Críticas Región Metropolitana 2002-2005*. Resumen Ejecutivo. Mimeo.
- Ministerio de Educación** (2005). *Implementación curricular en el aula. Lenguaje y Comunicación primer ciclo básico (NB1 y NB2)*. Santiago: Unidad de Currículo y Evaluación.
- Rosas, R.; Cortés, F.; Bravo, T.; Medina, L. & Cárdenas, L.** (2005). *Evaluación integral de la Estrategia de Asesoría a la Escuela para la implementación curricular en LEM*. Informe Final. Escuela de Psicología, Pontificia Universidad Católica de Chile, diciembre, 2005.
- Santiago Consultores & Asesorías para el Desarrollo** (2000). *Evaluación del Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas de Sectores Pobres*. Santiago: Ministerio de Educación.
- Sotomayor, C.** (2006). *Desarrollar competencias docentes en la escuela: aprendizajes de una experiencia chilena de asistencia técnica a escuelas críticas*. Revista de Investigaciones en Educación, Vol. VI, N° 1; pp. 31-45.
- Sun, Y.** (2000). *Validación de los materiales educativos de lenguaje del Programa de las 900 Escuelas: un estudio etnográfico*. Informe final, Ministerio de Educación.
- CIDE** (2001). *Estudio de diagnóstico de escuelas críticas de la Región Metropolitana*. Informe Final. Santiago: CIDE.
- Watzlawick, P.; Weakland, J. & Fisch, R.** (1975). *Changements. Paradoxes et psychotérapie*. Paris: Éditions du Seuil.