

LA CRISIS DEL SISTEMA EDUCATIVO CHILENO

Diagnóstico y propuestas

*¿Qué es lo que los estudiantes han puesto
al debate nacional?*

*Una crisis de calidad, inequidad y
segmentación social*

**DIRECTORIO NACIONAL
COLEGIO DE PROFESORES DE CHILE**

Junio, 2006

I. LA CRISIS DEL SISTEMA EDUCACIONAL CHILENO: CRISIS DE SENTIDO

A raíz de la movilización de los estudiantes secundarios se ha instalado nacionalmente la percepción de que el principal problema de la educación en nuestro país es su deficiente calidad.

La verdad es que el problema de la “calidad educativa” es motivo de debate y controversia en el mundo, entre otras razones porque el concepto de calidad es polisémico, tiene múltiples sentidos y se define de acuerdo con los fines de la sociedad y al rol que se le asigna a la educación dentro de ella.

La educadora chilena Ofelia Reveco, en nuestra última revista *Docencia*¹, afirma que el concepto de calidad está siendo muy discutido en Europa por grupos progresistas, que este término se incorpora a la educación solo en la década de los 60 y que viene acompañado de otros conceptos como evaluación externa, metas (dentro de una racionalidad instrumental), estándares, perfiles, etc., y se pregunta si tenemos que seguir hablando de calidad, término que se construye desde un paradigma racional-positivista, o si no es más conveniente hablar de las cualidades de la educación que hacen posible que un alumno se esté o no se esté educando.

Por su parte, Marco Raúl Mejía, educador e investigador colombiano², señala que hoy se requiere comprender los nuevos fenómenos de la refundación de la escuela propuesta por la modernización capitalista para construir-reconstruir los nuevos proyectos alternativos educativos y pedagógicos.

Para ello plantea que es importante entender cómo ha ido cambiando el concepto del derecho a la educación así como los fines de la educación.

El proyecto educativo de la modernidad, que sirvió para la constitución de los estados-nación a finales del siglo XIX y durante todo el siglo XX, asignaba a la educación el papel de producir la nueva igualdad social gestada en el acceso cultural que plantea la igualdad como fundamento de la sociedad. En este contexto, el rol democratizador de la escuela es central.

La escuela pública, que tenía como fines principales la construcción de ciudadanos para el estado nación, la formación de capital humano y la cualificación profesional, en un mundo que buscaba como meta de desarrollo el pleno empleo, se convertía para el individuo en una forma de ascenso social.

Hoy, en el capitalismo globalizado y neoliberal del nuevo siglo, donde se ha transformado el trabajo asalariado (aumento del desempleo, precarización del trabajo desempleo estructural), la educación busca una cualificación para la competitividad, para la reestructuración productiva y, en último término, para conseguir empleo

¹.”Asumimos muchos conceptos sin mayor cuestionamiento” en *Análisis crítico de las reformas Educativas de Brasil, Uruguay, Argentina y Chile*, Revista *Docencia* N° 28, mayo 2006.

² Cambio Curricular y despedagogización de la educación”, en *Revista Docencia* n° 22. Mayo 2004

(empleabilidad), desintegrando los elementos colectivos del derecho al trabajo y a la educación, convirtiéndose en dotadora de competencias individuales.

Ello va transformando los imaginarios sociales de solidaridad, fraternidad y convivencia, instaurando el “sálvese quien pueda”, una lucha individual por el acceso y el mantenerse incorporado en el sistema educativo.

Toda la idea educativa del pasado estaba fundada en una formación que entregaba competencias sociales para la integración a procesos colectivos de construcción del estado nación y de su riqueza social.

Hoy prevalece la idea de estándares, entendidos como los mínimos disciplinarios en el conocimiento para vivir e insertarse en la sociedad globalizada, y se avanza hacia la construcción de competencias individuales que buscan fundamentalmente entregar a las personas herramientas para salir a luchar en el mercado del desempleo por los pocos empleos disponibles, construyendo una nueva subjetividad profesional, donde su creatividad es puesta a prueba diariamente por la competitividad, fragmentando los grupos de trabajo y colocando en la responsabilidad individual la consecución de las destrezas para poder competir.

Es de esta manera como se inicia la real privatización de formación del capital humano, convirtiéndose en responsabilidad del individuo buscar oportunidades en el mercado para mantenerse competitivo y garantizar su vigencia y actualización.

En estos escenarios, de nivel mundial, Chile también ha vivido sus propios procesos.

En nuestro país, la escuela pública surgida en los primeros años de la Independencia no estuvo exenta de controversia y a pesar de los debates de 1842 entre quienes ponían el énfasis en la formación humana y los que buscaban desarrollar aptitudes útiles para la vida práctica, sobrevivir y prosperar³, el debate fue resuelto en el Chile Republicano por un triple consenso: La vieja triada de formar para la ciudadanía, potenciar el desarrollo personal y preparar para la actividad productiva, que bajo diferentes formas estuvo presente en nuestro sistema educativo hasta el golpe militar de 1973, que cambió el rumbo de nuestro desarrollo democrático.

Hoy nos encontramos insertos en una sociedad que levanta como valor central al mercado, al que se subordinan todos los derechos y donde todo el accionar humano queda supeditado a categorías económicas compitiendo en el mercado. Esta nueva sociedad necesita un nuevo tipo de individuo pues afecta los modos de vida, las costumbres, los valores y el sentido de la vida de los habitantes, promoviendo la formación de un sujeto consumidor, competitivo e individualista⁴.

Esta definición de sociedad e individuo es la que permea y redefine el curriculum, tensionando la institución escolar y las prácticas pedagógicas. Los viejos valores de la austeridad y la colaboración ceden paso a la ostentación y al

³ Nicolás Cruz Barros, *El surgimiento de la educación secundaria pública en Chile, 1843-1876: el plan de estudios humanista*. Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, DIBAM, Santiago, 2002, 241 pp.

⁴ Congreso Pedagógico Curricular, 2005. Colegio de Profesores de Chile.

individualismo. La Búsqueda del desarrollo personal y la potenciación de la vida en comunidad, sucumben ante pruebas estandarizadas que miden lo cognitivo como valor insustituible para competir en el mundo globalizado.

Ante esta realidad, adquiere mayor importancia la crisis de sentido de la educación. ¿Para qué Educamos?

II. EL ACTUAL CONTEXTO EDUCATIVO

La crisis de nuestro sistema educativo responde a un factor global, que dice relación con los profundos cambios provocados por la revolución científico tecnológica y la consecuente transformación de las formas productivas y de la comunicación. Pero, junto a ello, a la imposición, sin contrapeso en el mundo, de un modelo neoliberal que afecta tanto a nuestra sociedad como a nuestro sistema educativo.

En este marco, la educación dejó de ser un derecho de todos los ciudadanos y deber del Estado. Se convirtió en una mercancía, sometida a los estrechos criterios de eficiencia y competitividad, donde el Estado asume sólo un rol subsidiario y débilmente regulador, cuyo objetivo es financiar la demanda por educación pero no responsabilizarse por las reales necesidades educativas de la población.

Esto ha generado una profunda segmentación y fragmentación del sistema, afectando gravemente su equidad y calidad y aumentando el desequilibrio socioeducativo en desmedro de los sectores más postergados de nuestra sociedad.

En los hechos, el debilitamiento de la educación pública -que permitió que surgiera un alto número de escuelas y liceos privados subvencionados por el Estado, que atienden ya a más del 40% la población escolar- agudizó la desigualdad educativa. Ha significado la existencia de diferentes calidades de enseñanza en función de los estratos socioeconómicos y, más aún, en la misma educación municipal, dependiendo de si se trata de municipios ricos o pobres.

Se han transformado profundamente, también, lo que es aún más grave, los objetivos mismos de la educación de nuestro país, para responder a las necesidades de formación de recursos humanos para ese mercado.

Hoy la educación tiene una función meramente utilitarista, lo que ha significado que se haya ido instalando un nuevo concepto de calidad de educación, restringiéndose éste a una capacitación eficiente para producir los diversos tipos de capital humano con capacidad para consumir y competir en la actual sociedad de mercado.

La educación no puede ser sólo una mercancía y el educando un mero consumidor.

No puede existir un modelo educativo absolutamente antagónico con los valores humanistas, como la solidaridad, la libertad, el bien común, la cooperación, los derechos humanos; todos aquellos principios que debería fomentar una educación de calidad para favorecer la formación de sujetos activos para el desarrollo de una sociedad democrática y sustentable.

Más allá de lo que se diga, lo concreto es que las reformas curriculares y programas especiales desarrollados por los gobiernos de la Concertación para generar una educación de calidad no han tenido éxito. Lo objetivo es que hoy no existe una educación integral, y que la supuesta calidad se establece sólo a partir de los peores o mejores resultados del SIMCE, que sólo dan cuenta de los rendimientos en determinados contenidos y competencias de algunas áreas del Curriculum.

Son esto contenidos del SIMCE lo que se refuerza en cada una de las escuelas y liceos, incluso en las horas de Jornada Escolar Completa, que supuestamente debieran servir justamente para una formación integral y mejor desarrollo del sujeto.

En síntesis, hoy existe:

- **Crisis de calidad**, aún desde la propia visión de calidad del sistema imperante.

Los resultados de aprendizaje en Matemáticas y Lenguaje, medidos a través de puntajes del SIMCE, se han mantenido **estancados** a lo largo de todos estos años. Los problemas de calidad, asumiendo que aceptáramos el SIMCE como instrumento válido, afectan a los tres sistemas de administración educacional (municipalizada, particular subvencionada y particular pagada).

- **Crisis de Inequidad**, aún cuando la equidad fue el segundo gran objetivo que se fijó la reforma educativa de los años '90.

Los avances se han limitado a la mayor cobertura de la enseñanza básica y media (aunque no ha ocurrido lo mismo en los niveles pre-escolar y de educación superior). Sin embargo, las diferencias significativas de rendimiento entre los establecimientos particulares pagados, particulares subvencionados y municipales se han mantenido a lo largo de los últimos años e incluso presentan una leve tendencia a acrecentarse. Podemos decir que la gran mayoría de nuestros niños y j

óvenes tiene acceso a la educación básica y media, pero no todos tienen el mismo derecho a contar con una educación de calidad. La calidad parece estar reservada sólo para quien pueda pagarla.

- **Crisis de segmentación social de los establecimientos**, fenómeno absolutamente nuevo en la educación de nuestro país, lo que algunos académicos han empezado a denominar como “*apartheid* educativo”⁵.

Existen hoy en Chile cinco sistemas cerrados y excluyentes de administración: el particular pagado, el particular subvencionado con financiamiento compartido (donde los padres pagan cuotas mensuales), el particular subvencionado sin financiamiento compartido, el municipal de comunas ricas y el municipal de comunas pobres. Los niños pobres reciben una subvención estatal cercana a los 30 mil pesos, y de ahí para arriba cada grupo se educa en condiciones económicas diferentes. Además, los establecimientos particulares subvencionados (salvo honrosas excepciones) aplican procedimientos de **selección** de alumnos, en desmedro obviamente de los más pobres, pese a recibir una subvención monetaria con dineros de todos los chilenos⁶.

⁵¿ Por qué hay que cambiar la LOCE y revisar la municipalización? Documento OPECH.www.observatorioeducacion.uchile.cl opech@uchile.cl.

⁶ La idea de que los que seleccionan son los establecimientos y que no son los padres que eligen, y que es por ello que dichos establecimientos obtienen mejores puntajes en el SIMCE también lo señala Gregory Elacqua “El consumidor de la educación: el actor olvidado de la libre elección de colegios en Chile”, Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago, 2004.

El sistema educativo chileno, en palabras del Informe elaborado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en el año 2004, está “concientemente estructurado por clases sociales”, fomentando las desigualdades de origen de los estudiantes⁷.

***Lo que existe en Chile es libertad de selección de parte de los establecimientos
y no libertad de enseñanza***

⁷ OCDE (2004) “Revisión de Políticas Nacionales de Educación”. Chile, febrero, Paris.

III.- ¿ POR QUÉ NOS ENCONTRAMOS EN ESTA SITUACIÓN?

En 1981 la Dictadura Militar inicia la Revolución neoliberal en Chile, la que se consolida durante sus siguientes años de Gobierno, y en el ámbito educacional la amarra un día antes de entregar el poder al Presidente Patricio Aylwin, el 10 de marzo de 1991 cuando la Junta de Gobierno promulga la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE), que bajo el pretexto de la defensa de la libertad de enseñanza institucionaliza legalmente la educación de mercado.

A partir de los Gobiernos de la Concertación el sistema educacional público chileno, es de continuidad y ruptura. La continuidad esta dada por el mantenimiento de la institucionalidad heredada (constitución del 80 y LOCE), el sistema de financiamiento vía subvención por alumno (ingresos variables) y la administración del sistema a través de sostenedores Municipales, Particulares y de Corporaciones Privadas. La ruptura esta dada por el reconocimiento de la especificidad de la profesión docente al otorgarle un régimen laboral estatutario (gastos fijos), el desarrollo de proyectos focalizados, aumento en equipamiento e infraestructura y el fortalecimiento del MINEDUC.

El nuevo sistema que se instala con los gobiernos de la Concertación aspira al tránsito de un estado Subsidiario -que vela porque existan condiciones mínimas de funcionamiento del sector, dejando el resto a la dinámica del mercado-, a un estado Promotor -que define y conduce políticas de desarrollo con responsabilidad social. Recogiendo continuidad y ruptura utiliza políticas de mercado (modelo de elección) y políticas de estado (modelo de integración) con el objetivo de mejorar la calidad y equidad de la educación, para todos los alumnos y alumnas del sistema.

Sin embargo, los notables esfuerzos por mejorar el sistema educativo se enfrentan a la coexistencia de dos lógicas distintas (políticas de Mercado y Políticas de Estado) incompatibles para lograr los objetivos de calidad y equidad universal que nuestro país requiere.

Por ello resulta inexplicable que se mantenga constitucionalmente el rol subsidiario del estado en educación, se amplíe el sector particular subvencionado con fines de lucro, a costa del municipalizado, amparándose en la Ley Orgánica Constitucional de Educación y su pretendida defensa de la libertad de enseñanza, que nunca ha estado en riesgo; así como que se siga sosteniendo que la competitividad en el mercado apoyaría un mejoramiento de la calidad de la educación.

Lo concreto es que más allá del discurso gubernamental por fortalecer la educación pública y de que efectivamente la inversión en educación ha aumentado sistemáticamente en nuestro país durante los gobiernos de la Concertación, nuestro sistema educativo no mejora.

Durante años, se han difundido los resultados de las pruebas nacionales estandarizadas que miden el rendimiento de los alumnos en aspectos muy parciales. A partir de ellos, y sin mayor análisis, se saca la conclusión que los establecimientos municipales presentan peores resultados que los particulares. Ante ello, en el debate público, rápidamente se levantan voces que plantean que el único camino para mejorar

la calidad educativa es profundizando aún más las políticas privatizadoras, extendiéndose la idea que la educación pública es un monopolio ineficiente y que, por tanto, el mejoramiento educativo pasa por dar espacio y oportunidades al mundo privado para hacerse cargo de escuelas y liceos, bajo el supuesto de que esto generará competencias entre establecimientos, lo que incentivará el mejoramiento de la calidad.

Decimos inexplicable y porfiadamente, porque existen estudios serios y evidencias concretas, que muestran que éste no es el camino para mejorar los procesos de aprendizaje de niños, niñas y jóvenes y, sin embargo, estos resultados no se consideran ni están presentes en el debate⁸.

Todos los datos de estas investigaciones cuestionan claramente la supuesta mejor calidad de la educación privada. Por el contrario, evidencian que si se realizan las distinciones por grupo socioeconómico que atiende, la educación municipal es de mejor calidad que la educación particular subvencionada e incluso que la educación pagada.

De hecho, en los establecimientos que atienden al sector socioeconómico bajo, las escuelas municipales tienen, objetivamente, mejores resultados en las cuatro asignaturas en las mediciones del SIMCE con respecto a las escuelas particulares subvencionadas. Con relación a los grupos socioeconómicos medio bajo y medio, no se aprecian diferencias significativas entre los distintos tipos de establecimientos. Por su parte, cabe destacar que en el único grupo que es atendido tanto por establecimientos municipales, particulares subvencionados y particulares pagados, como es el grupo medio alto, tampoco se aprecian diferencias significativas en ninguna de las asignatura.

Esto estaría demostrando que los mejores o peores resultados no se relacionan con la dependencia (particular subvencionado/municipal), sino con el nivel socioeconómico de las familias. Más aún, que el sector municipal no sólo es más eficiente en los sectores socioeconómicos bajos, sino en el conjunto del sistema, ya que los colegios particulares subvencionados reciben mayores recursos, vía financiamiento compartido, y los particulares pagados, vía cuantiosas mensualidades.

Un interesante estudio realizado por dos académicos de Estados Unidos⁹, desde una perspectiva económica de libre mercado, denominado "Cuando las escuelas compiten ¿cómo compiten?; un análisis del programa nacional de "voucher" escolar en Chile", analiza los efectos del sistema de financiamiento desde la lógica de la subvención a la demanda.

⁸ Efectivamente, tanto los resultados del último SIMCE, como los de algunas investigaciones recientes, que incorporan variables más complejas al análisis, han relativizado la mayor calidad y eficiencia de las escuelas privadas. Entre estas últimas: Gonzalez, P., Mizala, A., Romaguera, P. "Recursos diferenciados a la educación subvencionada en Chile", Serie Economía n° 150, Universidad de Chile, 2002. Carnoy, M. "La búsqueda de la igualdad a través de las políticas educativas", en García Hidobro (ed) *Políticas educativas y equidad. Reflexiones del seminario internacional sobre políticas educativas y equidad*, UNESCO_FORD-UNICEF, Santiago, 2005. Redondo, J. Descouvieres, C., Rojas, K.: Eficacia y Eficiencia de las Escuelas Básicas de Chile (1990-1997), Universidad de Chile, Santiago, 2004.

⁹ Estudio de valor agregado"; cuyos resultados centrales fueron presentados en el artículo "Nada muestra que la educación privada sea mejor que la municipal", en *Revista Docencia* No 13, mayo, 2001. Realizado por los académicos Chang-Tai Hsieh (Princeton University) y Miguel Urquiola (Cornell University): "La competencia real entre escuelas. Evaluación del Sistema Nacional de Escuelas Subvencionadas en Chile", que se encuentra, en inglés, en www.educarchile.cl.

Este trabajo tal vez podría abrir mirada a muchos, pues siendo realizado con el objetivo de aprender de la experiencia chilena, en la perspectiva de entregar mayores antecedentes para masificar sistemas de vouchers en otros lugares del mundo, termina evidenciando, claramente, que los efectos del eje central de las políticas de privatización, el sistema de subvención estatal por estudiantes, aplicado durante más de 20 años, no ha mejorado la calidad de la educación chilena.

Utilizando las diferencias que presentan entre sí 300 municipalidades, el estudio demuestra que el principal efecto de la política de subvención en educación es un incremento en la reubicación ("sorting"), ya que los mejores estudiantes de las escuelas públicas se cambiaron al sector privado. Este aumento de las escuelas privadas fue mayor en aquellas municipalidades con más densidad de población, urbanas, en las que habitan sectores sociales con más niveles de ingreso y cuyos jefes de hogar tienen mayor promedio de años de instrucción.

El estudio no encontró evidencia de que la introducción de la subvención (para ellos "libre elección") haya significado mayor "productividad" de los establecimientos, demostrando que desde 1980 a la fecha no se aprecian diferencias en la velocidad y dirección del cambio en: a) los promedios de repitencia, b) los promedios de las pruebas de medición, c) el promedio de escolaridad de los niños de 10-15 años, independientemente de si se ubican en municipalidades donde la subvención a privados tuvo una amplia incidencia o en aquellas donde casi no hubo cambios en la matrícula.

Su conclusión es que el principal efecto de "libertad educacional" en Chile ha sido facilitar la migración de las familias de clase media desde el sistema público de educación al sector privado con financiamiento estatal, sin que por ello mejoraran los resultados educacionales promedio en Chile. La evidencia que presentan es que donde se crearon más establecimientos privados se produjo: a) una reducción significativa en el nivel socioeconómico relativo de los estudiantes de los establecimientos públicos; b) una notable baja en el promedio obtenido por estos en las pruebas nacionales de medición en comparación con el promedio de la comuna; y c) un incremento en las tasas relativas de repitencia escolar en los establecimientos públicos.

El estudio muestra, además, que el incentivo a la competencia entre establecimientos a través de subvenciones no favoreció una mejor productividad de las escuelas, sino que lo que sucedió es que las escuelas privadas respondieron a las presiones competitivas liberadas por el programa de subvenciones "escogiendo a los mejores estudiantes".

Lo mismo señala el informe de la OCDE¹⁰, al afirmar que basarse en mecanismos de mercado para producir una mayor efectividad y eficiencia en el sistema educacional "no es una estrategia de alto rendimiento". Señala, asimismo, que los mejores resultados promedio obtenidos por los establecimientos particulares subvencionados respecto de los municipales en las pruebas SIMCE y PSU no tienen que ver con la calidad de la educación que imparten, sino con la capacidad que tienen para seleccionar sus alumnos, para decidir a quienes van a educar y a quienes no. No le entregan "valor agregado a la educación de los niños".

¹⁰ op.cit.

En nuestro país también se ha ido generando cierto consenso en un grupo importante de investigadores respecto de que los mejores resultados obtenidos por colegios particulares se explican por la selección de estudiantes que estos realizan, lo que permite que este tipo de establecimientos concentre a los estudiantes con mayor capital sociocultural de origen, lo que establece una pseudo competencia injusta.

Todo indica, rotundamente, que lo que se ha producido es una mayor segregación de los estudiantes y una mayor estratificación entre establecimientos públicos (municipales) y particulares subvencionados y privados, a pesar de lo cual entre el año 1990 y el año 2004 se han creado en Chile más de 1600 colegios particulares subvencionados y se han cerrado más de 60 colegios municipalizados.

Los “nuevos datos” que hemos presentado han estado al alcance tanto de los responsables de las políticas educativas, como de los portadores de aquellas voces que, por los medios de comunicación siguen insistiendo que el mejoramiento educativo pasa por profundizar la privatización, dar mayor autonomía a los establecimientos y flexibilizar el estatuto docente.

¿Por qué entonces en nuestro país se insiste en lo mismo, cuando todo pareciera indicar que el mejoramiento educativo no pasa por incentivar a los establecimientos a la competencia entre sí, ni por tensionar al sistema con evaluaciones de producto a través de pruebas estandarizadas?

¿No cuestionan, estos datos, la concepción de que la escuela pública es toda aquella subvencionada por el Estado, como lo hacen hoy las actuales políticas educacionales?

¿No debieran, estas evidencias, significar una profunda revisión de un sistema educativo competitivo financiado vía subvención, no sólo desde el punto de vista de la calidad y equidad de la educación, sino también desde la propia lógica económica de la productividad, en términos de la inversión de los recursos?

¿No respalda, toda la evidencia acumulada, la urgencia de desarrollar y fortalecer la educación pública, que hoy se ve en serio riesgo de desaparecer, destinando a ella los recursos de todos los chilenos?

IV. EL IMPERATIVO ÉTICO DE FORTALECER Y DESARROLLAR LA EDUCACIÓN PÚBLICA

La única posibilidad de superar los serios problemas de equidad y calidad, de fragmentación y segmentación que se constatan en nuestro sistema, es fortaleciendo el papel del Estado y de la Educación Pública, para que en nuestro país exista, efectivamente libertad de enseñanza, y no una enseñanza al arbitrio de la libertad de mercado.

Porque libertad de enseñanza y calidad de enseñanza significa entender a la educación como factor de desarrollo personal, como un derecho y no como una mercancía que puede estar al juego del libre mercado. Un sistema educativo que asegure una educación de calidad para todos, con una base común y respeto a la diversidad, para posibilitar la movilidad social y la integración de los sujetos a la ciudadanía.

Porque si aún existe en nuestro país una educación prácticamente universal, al menos a nivel de la básica y en parte importante de la media, no es por obra del mercado sino gracias a la escuela pública garantizada por el Estado que hizo realidad el derecho a la educación.

De hecho, en el proceso de constitución del Estado Chileno, fue explícita la preocupación y esfuerzo del Estado por incorporar la educación y desarrollarla como una institución de servicio público nacional.

La educación se entendió como una prerrogativa y función del Estado, y esta concepción fue integrada en la constitución y leyes chilenas. Además, la necesidad de consolidar la unidad territorial y política y la identidad nacional conllevó estilos de gobierno y de administración fuertemente centralizados.

Así, desde el nivel central del Estado se fue estructurando el sistema educativo en sus niveles primarios, secundarios y universitarios y se crearon órganos y normas para su funcionamiento expandiéndose y masificándose el sistema educativo, especialmente en el nivel primario.

A partir de la década de los cincuenta, se inicia una nueva etapa de desarrollo en América Latina, en la que el Estado asumió un papel protagónico en la conducción del desarrollo económico y social, adoptando la planificación como estrategia e instrumento fundamental.

En este modelo de desarrollo se entendía el rol de la educación como central, ya no sólo en términos culturales y sociales sino como formación de recursos humanos para el desarrollo de la economía. Así, se avanzó en la masificación del sistema, también en la educación secundaria, y se reestructuró el mismo, reforzando la educación superior y creando la educación preescolar. De este modo, el Estado fue desarrollando una educación cuantitativa y cualitativamente distinta, en la perspectiva de afianzar la democratización efectiva de la sociedad.

Este esfuerzo del Estado, asumido por los distintos gobiernos democráticos, aún de muy distinto signo, fue brutalmente alterado por el golpe militar de septiembre de 1973, que da inicio a 17 años de dictadura.

Con todo, es sólo a fines de la década de los setenta que el rol del Estado en educación sufre una radical transformación; lo que se consolida con la Constitución de

1980, que definitivamente cambia el rol del Estado en educación, de garante a subsidiario, y se refuerza a través de la dictación de la LOCE, en 1990.

Hoy es imperativo moral fortalecer la educación pública, pues ella es sinónimo del derecho efectivo a la educación, sobre todo de los que menos posibilidades tienen. Si la oportunidad de acceso a la educación es la primera exigencia del principio de igualdad de oportunidades, la educación pública ha cumplido un gran papel histórico. Su ideal social igualador se mantiene vigente frente a lo que significa el modelo privado, constituyendo la forma más segura y económica de garantizar esa meta, con todas las modificaciones que sea preciso incorporar.

Por otra parte, nadie ha podido demostrar, en el mundo, que por el hecho de ser pública la educación es de peor calidad o menos eficiente que si se imparte por centros privados. Nadie ha demostrado la superioridad de lo privado.

Lo que sí es un hecho, como ya se ha señalado anteriormente, es que la diferenciación entre establecimientos públicos y privados provoca una estratificación social de los centros que genera desiguales grados de calidad y de prestigio ante la sociedad, lo cual, a su vez, sigue reproduciendo la desigualdad.

La estratificación social implica una dinámica coherente con el principio de libre elección: elegir un colegio forma parte de las estrategias para asignarse a sí mismo el prestigio social concedido al establecimiento elegido. Además, el modelo de elección bajo el esquema del mercado, en los hechos debilita a los sistemas públicos de educación porque los obliga a competir en condiciones de desigualdad al contar con poblaciones escolares socialmente diferenciadas.

Pero un proyecto de fortalecimiento de la educación pública va más allá de la cobertura material del derecho a la educación. También contiene la promesa de integrar la diversidad social en un proyecto común. Por eso, aunque formas privadas de proporcionar el servicio educativo garantizaran cobertura e incluso fueran más eficaces en el logro de alguno de los objetivos de la educación, siempre serían inferiores desde un punto de vista ético y social.

Una escuela que reciba abiertamente a la variedad de alumnos es condición de la democracia. Y el Estado no puede desentenderse de ese reto dejando a los intereses privados y particulares esa aspiración a la convivencia pues sacrificaría el instrumento más efectivo para asegurar el respeto mutuo entre sus ciudadanos.

En definitiva, la escuela pública es un proyecto ético que se guía por la responsabilidad social, por la solidaridad, por la idea que la vertebración social se logra a través de la integración social y no por la segregación de grupos diferenciados por el poder adquisitivo, la raza, la religión, etc. La escuela pública es la única que respeta el ¿quién eres?, ¿el qué opinas?, por eso se entendió como el modelo progresista para una sociedad libre, pluralista y multicultural. Las razones fundamentales y básicas que sostuvieron y sostienen el proyecto de escuela pública son dos: la democratización real del acceso a la educación y ser la base que proporcione cultura y experiencias comunes que mitigen las diferencias sociales, base de una comunidad donde quede comprendida la diversidad.

La vigencia de los ideales democráticos, aunque sean precisas nuevas interpretaciones, es lo que sigue justificando la necesidad de una educación pública fuerte y para todos. Es éste un rol ineludible de cualquier estado democrático.

V. LOS CAMBIOS QUE REQUIERE NUESTRO SISTEMA EDUCATIVO PARA EL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA

1. Redefinir el rol del Estado en Educación

El Estado no puede seguir siendo concebido como subsidiario, debe recuperar su responsabilidad en el desarrollo de nuestro sistema educativo. Para ello, es ineludible cambiar la Constitución Política del 80, para que una nueva constitución re-establezca el derecho de todos a la educación y el deber del Estado para que se haga efectivo. Implica, igualmente, cambiar la Ley Orgánica Constitucional de la Educación, que, a través de la imposición de un determinado y restringido concepto de libertad de enseñanza, limita las facultades del Estado para asegurar el derecho a la misma.

- **Con respecto a la Constitución de la República**

La Constitución de la República, en su artículo 19, establece un total de 26 derechos y deberes constitucionales. En el artículo 20 de la misma Constitución se establece un mecanismo de “recurso de protección” **sólo para algunos de estos deberes y derechos**. Esto implica que por la privación, perturbación o amenaza de algunos de ellos, el ciudadano afectado puede concurrir a la Corte de Apelaciones respectiva, la que esta obligada a adoptar, de inmediato, las providencias que juzgue necesarias para establecer el imperio del derecho, y asegurar la debida protección.

La libertad de enseñanza (art. 19 n. 11) goza de esta **garantía constitucional**, así como el derecho a desarrollar cualquier actividad económica (art. 19 n 21), el derecho a no ser discriminado por el estado y sus organismos en materia económica (art. 19 n 22), el derecho a la libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes (art. 19 n. 23) y el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales e incorporeales.

Lamentablemente el derecho a la educación (art. 19 n. 10) no goza de esta garantía constitucional, como tampoco el derecho a la seguridad social (art. 19 n. 18). Por lo tanto, en nuestra Constitución prima el derecho de los sostenedores por sobre el derecho de los ciudadanos a la educación.

- **Con respecto a la Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza LOCE**

La LOCE, en concordancia con la Constitución, no articula adecuadamente la preferencia del derecho a la educación por sobre el derecho a la libertad de enseñanza (art. 3° LOCE¹¹), ni sobre la libertad de empresa. Por otra parte no asegura la calidad de la educación, pues los requisitos que el Estado fija para el reconocimiento oficial de los colegios e instituciones de educación superior son irrisorios.

La LOCE desresponsabiliza al Estado como primer garante de la educación de todos los chilenos e introduce a los privados como posibles agentes administradores de la educación. Junto a esto establece la libertad de enseñanza, la que termina siendo

¹¹ art. 3° LOCE: “el Estado tiene el deber de resguardar especialmente la Libertad de Enseñanza”.

entendida por los sostenedores (los dueños de los colegios) como la posibilidad de seleccionar a sus estudiantes; selección que muchas veces se hace sobre criterios económicos, es decir el que puede pagar tendrá posibilidades de una buena educación.

Los intereses que priman, por lo tanto, son los de la libre empresa, la ganancia de los que lucran; criterios de libre competencia para administrar la educación, por sobre el derecho a la educación de calidad para todos los chilenos.

¿Por qué? Porque administrar la educación como si fuera un negocio, termina sometiendo ésta a los criterios del mercado, al igual que cualquier producto en el (super)mercado, hay para todos pero no de la misma calidad.

La Educación de los sectores más desfavorecidos requiere a todas luces mayor inversión, pero el Estado se ve imposibilitado de hacerla, por que intervendría la libre competencia que la LOCE establece como criterio supremo que rige el actual modelo educativo. En pocas palabras, si el Estado invierte lo que tiene que invertir, sería anticonstitucional.

Lo concreto es que actualmente el Estado se preocupa de mantener la libre competencia, de manera tal que los sostenedores o empresarios de la educación (un nuevo personaje surgido como consecuencia de esta ley) mantengan las condiciones de su negocio, sin riesgo de pérdida, ya que nadie controla si efectivamente educan y para qué educan a los ciudadanos del país.

Las **consecuencias** de esto son principalmente que:

- La educación funciona como mercancía y no como derecho social.
- Los sostenedores que reciben subvención estatal pueden lucrar.
- Los sostenedores privados que reciben subvención estatal, pueden seleccionar estudiantes, por lo que se segmenta el sistema escolar y se impide una evaluación adecuada de la calidad de la educación. Señalemos al respecto que el Tribunal Constitucional, al revisar la constitucionalidad de la ley de Jornada Escolar Completa (2004), dejó en claro que para impedir la selección de alumnos en colegios con subvención pública, deben hacerse modificaciones a la LOCE.
- La regulación de la Educación Superior sólo contempla aspectos de privatización (Título III de la LOCE).
- La LOCE no regula la participación de los actores de la comunidad educativa, manteniendo en el Sostenedor la potestad de tomar decisiones. Recordemos que en la ley de JEC, que regula los consejos escolares, estos son sólo consultivos.

Chile necesita leyes constitucionales de educación que hagan primar el derecho de la educación por sobre el derecho a la libertad de enseñanza, a la propiedad y a la libre empresa.

2. Redefinir el carácter del financiamiento, administración y gestión del sistema educativo

Dos son las leyes centrales que hoy definen este campo: la ley de subvención y la ley de municipalidades¹².

- **Con respecto a la ley de municipalización de la educación**

Esta ley impone un modelo de gestión del sistema escolar basado en el papel central de los **sostenedores** municipales y particulares. Este modelo no significó una descentralización efectiva, sino una delegación de algunas funciones de administración en los Municipios de manera desfinanciada y una privatización de las escuelas.

Una adecuada descentralización requiere tener en cuenta las complejidades territoriales y sociales del país.

De hecho, los Municipios, tal como funcionan actualmente, no son necesariamente la estructura pública local pertinente para la gestión de la educación. Un reciente estudio indica que, de los 345 municipios que existen en Chile, sólo 32, que son los más ricos del país, cuentan con equipos técnicos especializados en educación. Una situación similar o peor presentan muchos sostenedores particulares subvencionados, que no cuentan con proyectos educativos y que funcionan solamente con la lógica del lucro.

Por otra parte, el MINEDUC “dirige” la educación con mando a distancia, con un diseño fundamentalmente econométrico, (inyectar recursos y evaluar resultados) sin intervenir mayormente en los procesos educativos (lo esencial en la educación). El modelo de supervisión ministerial no se articula adecuadamente con las atribuciones legales de gestión educativa de los sostenedores y de los municipios.

En la práctica, el MINEDUC y otros aparatos del Estado no han sido eficaces en dar respuestas efectivas a los problemas que enfrenta tanto la educación municipalizada, como la particular subvencionada. Tampoco existen mecanismos para asegurar que los dineros entregados a la educación particular subvencionada sean invertidos en una educación de calidad y equidad.

Lo que se requiere es de un Estado que se haga cargo de asegurar un curriculum básico para todos, de impulsar el apoyo pedagógico a los establecimientos, discriminando positivamente a aquéllos que tienen más necesidades, de generar las condiciones y reglamentaciones para asegurar una educación de calidad (infraestructura, financiamiento, recursos humanos, formación docente, condiciones laborales y de remuneraciones, condiciones para una real participación en la descentralización, etc.), distribuir y controlar el uso adecuado de los recursos y evaluar permanentemente los diversos niveles del sistema para ir retroalimentando políticas y acciones de apoyo.

Esto no significa el regreso al Estado Docente tradicional, sino el desarrollo de una educación pública descentralizada o desconcentrada, que supone una gestión local de la educación, armonizada con un fuerte y redefinido rol del Estado.

¹² Documento de trabajo del Observatorio Chileno de Políticas Educativas
www.observatorioeducacion.uchile.cl; opech@uchile.cl

La descentralización o desconcentración educativa no puede significar ausencia del rol del Estado, ni un Ministerio de Educación débil, ni, mucho menos, privatización. Al contrario, a mayor descentralización, se requiere un centro más fuerte.

No se trata de hacer crecer el aparato del Estado sin causa justificada sino de dinamizarlo y adecuarlo a la importancia de la función ético social que se le asigna a la educación.

La educación pública debe ser reflejo de una sociedad democrática, lo que supone una sustantiva gestión regional y local de la educación así como la participación protagónica de todos los actores, al mismo tiempo que un sólido y redefinido rol del Estado que asegure tanto la diversidad como la integración

Por ello es necesario revisar y evaluar la actual forma de descentralización, para buscar formas más eficientes y democráticas, entendiendo que concebir que la única forma de descentralización de la educación es la municipalización es una manera estrecha y arbitraria de abordar el problema y buscar soluciones.

Chile requiere un cambio profundo en la Ley de Municipalización de la Educación y en el modelo de gestión del sistema basado en sostenedores particulares.

Es necesario garantizar la existencia de un organismo público que administre la educación en las comunas. Como muestran las experiencias exitosas en otras partes del mundo, estos organismos públicos deben incorporar a los actores de la comunidad local y recibir un adecuado apoyo técnico-pedagógico y financiero.

Chile requiere de un Ministerio de Educación capaz de reconstruir un sistema sólido y altamente capacitado para supervisar todas las escuelas subvencionadas que reciben financiamiento por parte del Estado.

- **Con respecto a la ley de subvenciones educacionales**

En virtud de esta ley, los sostenedores municipales, que educan a la mayoría de los niños y jóvenes socioeconómicamente desfavorecidos de Chile, reciben la misma subvención que los particulares subvencionados, que pueden lucrar con esos dineros, pese a que deben enfrentar mayores gastos referidos a la complejidad que adquiere los procesos educativos en poblaciones de riesgo social, a las necesarias garantías laborales de los docentes y al deterioro histórico de los insumos educacionales del sector, después de 17 años sin ninguna inversión.

Además, el modelo de financiamiento compartido aumenta la capacidad de los sostenedores para lucrar con la educación, al sumar recursos de las familias a las subvenciones del Estado, sin garantizar mayor calidad.

Lamentablemente, el Proyecto del Ejecutivo para una Ley de Subvención Preferencial, que está siendo debatido en Parlamento, no altera los fundamentos del sistema educativo señalados en los puntos anteriores, por lo que de aprobarse significará una mayor segmentación de las escuelas y consolidar el negocio en la educación. Los

colegios privados seleccionarán a los alumnos pobres con más capacidades y dejarán a los alumnos con menos capital sociocultural en el sistema municipal. Cualquier evaluación posterior indicará que los privados, supuestamente, son mejores que los municipales¹³.

Lo concreto es que se insiste en el erróneo y fracasado sistema de financiamiento (supuestamente a la demanda) por asistencia y alumno, en lugar de un financiamiento al derecho a la educación. Este derecho a la educación se garantizaría con un financiamiento focalizado en territorios y centros educativos, como indica la evidencia internacional.

Para garantizar el derecho a la educación el Estado debe asegurar un presupuesto educacional, como parte de una política de Estado que financie íntegramente la educación pública, lo que implica:

- Una reforma tributaria profunda que permita modificar la actual distribución del ingreso.
- Rediscutir el presupuesto de Defensa en beneficio de la Educación y de otras políticas sociales indispensables.
- Mecanismos de control y supervisión del uso de los recursos públicos que se invierten en educación, cautelando el destino de lo que el Estado aporta.
- Focalizar los recursos del estado, principal y fundamentalmente, en la educación pública, con un financiamiento por territorios y centros educativos.
- Realizar un estricto control del subsidio estatal a las escuelas particulares subvencionadas, garantizando que no tengan fines de lucro, pues Chile es el único país en el mundo en el cual los establecimientos pueden lucrar con el financiamiento público¹⁴.
- Un financiamiento determinado por la matrícula efectivamente controlada y no por asistencia media, así como por las necesidades reales que significa el funcionamiento de los establecimientos, como son, por ejemplo, infraestructura, material educativo mínimo para una educación de calidad, recursos humanos suficientes, etc.
- Asignar los recursos de modo diferente a cada región considerando las distintas realidades socioeconómicas de ellas e, incluso, de las comunas que la integran, de modo de entregar mayores recursos a aquellos sectores más deprimidos para nivelar efectivamente las condiciones educativas.
- El financiamiento tendría que garantizar, tanto a los establecimientos públicos como particulares subvencionados, remuneraciones docentes adecuadas y reglamentadas por un estatuto docente. La posibilidad de usar incentivos que impulsen mejoras en la calidad educativa, requiere que se garantice previamente un piso suficiente y adecuado de inversión, como ha sido señalado por distintos actores (investigadores, parlamentarios, alcaldes, etc.). El financiamiento por alumno sólo tiene sentido como incentivo complementario, después del piso de

¹³ García- Huidobro, J.E., Bellei, C. “¿Remedio para la inequidad? La Subvención escolar preferencial”, en *Revista Mensaje*, Marzo-Abril, Santiago, 2006. “¿Ley subvención escolar preferencial? Notas para la Discusión”, Documento N°2, OPECH, Universidad de Chile. www.observatorioeducacion.uchile.cl

¹⁴ Montt, P. et al. “Hacia un sistema escolar descentralizado, sólido y fuerte”. Serie Bicentenario, Mineduc, Santiago, 2006.

aporte mínimo para garantizar una educación de calidad integral, como muestra la experiencia internacional exitosa.

Chile requiere de una nueva ley de Financiamiento. La actual ley sólo entrega criterios económicos para administrar la educación, lo que en el actual contexto, significa dejar los objetivos educativos en manos de las fuerzas del lucro y del mercado.

Como en el resto del mundo, todo establecimiento particular que reciba subvención del Estado, no puede tener fines de lucro y debe garantizar el derecho a una educación de calidad a todos los niños/as y jóvenes del País. La selección escolar de cualquier tipo, para estos establecimientos, debe quedar expresamente prohibida.

3. Revisar la reforma curricular y la JEC

- **Con respecto a la Reforma Curricular**

Las conclusiones del Congreso Pedagógico Curricular que impulsó el magisterio chileno durante el año 2005, definió con claridad la importancia decisiva que tiene el currículum para la concepción y proyecto de desarrollo de cualquier país.

Al asumir que las funciones del currículum comprenden la distribución, organización y transmisión de la cultura seleccionada y la evaluación de los procesos y resultados, se asume, también, que toda decisión curricular conlleva a legitimar determinadas formas de individuación y socialización relacionadas con la obediencia y la jerarquía o la autonomía y la participación, de acuerdo con fines predefinidos.

El currículo, por tanto, no es neutro sino intencionado.

El currículum es un conjunto de lineamientos educativos socialmente construido de acuerdo a decisiones políticas, económicas y culturales con la finalidad de cumplir el papel interventor de la Escuela en la formación de las personas para incorporarlas al desempeño de los distintos roles sociales: ciudadanos, laborales, familiares, etc. Siempre las políticas curriculares son definidas por quienes, desde el ejercicio del poder, interpretan y orientan las decisiones sociales.

Por lo mismo, los principales enfoques curriculares desarrollados obedecen y son respuesta a contextos histórico – políticos determinados¹⁵.

Las profesoras y profesores chilena/os, en este Congreso, concluyeron que las políticas educativas que guían el actual marco curricular son absolutamente coherentes, como lo hemos visto a lo largo del documento, con el modelo de desarrollo que privilegia el mercado, el individualismo y la competencia por sobre los valores de solidaridad, democracia y justicia, atentando contra la concepción de ser humano y sociedad a que aspiramos y a la propia definición de educación pública.

La Sociedad a la aspiramos.

- Una sociedad que garantice el derecho al trabajo, a la salud y a la educación a todos.
- Una sociedad democrática, sin ninguna forma de violencia ni discriminación, con una distribución equitativa y justa de la riqueza, que proteja el medio ambiente y valore el trabajo y la experiencia de las personas; y que, preservando los valores de nuestra identidad nacional, propicie la integración latinoamericana superando todo rasgo de xenofobia.
- Una democracia real, participativa, solidaria y pluralista que no menoscabe a las minorías y se sustente en el derecho pleno de los derechos humanos.

¹⁵ Para conocer los distintos enfoques curriculares ver Conclusiones Congreso Pedagógico Curricular, Colegio de Profesores, Santiago, enero, 2007. www.colegiodeprofesores.cl

La persona que queremos formar

- Sujetos constructivos, con conciencia crítica y vocación de protagonismo social. Para ello debiera lograrse el desarrollo del ser humano pleno en sus atributos de singularidad, trascendencia y sociabilidad, integralmente educado, constructor de cultura, respetuoso del otro y de la diversidad, comprometido con la justicia social y capacitado para insertarse protagónicamente en el trabajo, la familia y la sociedad.
- Una persona que supere las tendencias individualistas, competitivas y consumistas imperantes que, con plena conciencia de su dignidad, sepa construir su propia felicidad.
- Un ser humano con competencias y habilidades para comprender, analizar y resolver los desafíos de la sociedad; abierto a nuevos aprendizajes, sensible a todas las manifestaciones artísticas y prácticas de sana recreación.

En suma, la escuela debiera formar personas democráticas, responsables de sus deberes y derechos y con capacidad para la resolución de conflictos.

Como un objetivo fundamental, la educación tiene que plantearse que los educandos puedan insertarse activamente en los procesos sociales y culturales de una comunidad humana que avance hacia una democracia sustantiva.

Para ello es indispensable una reforma curricular que, atendiendo la diversidad, garantice una pedagogía participativa, una cultura escolar capaz de integrar las culturas propias y favorecer el desarrollo de un ser humano no sólo abierto a los cambios sino promotor de ellos.

Todo ello implica cambiar la actual cultura escolar, es decir, modificar las concepciones de sujeto y de saber, de enseñanza y de aprendizaje; las relaciones de los sujetos entre sí y con el conocimiento. Obliga, en definitiva, a resolver el problema de la democracia y de la participación.

Si esto no se asume, el cambio no tiene ninguna posibilidad de ser efectivo. Las escuelas y liceos seguirán formando sujetos dependientes, pasivos, acríticos, poco creativos; los docentes continuaremos siendo meros ejecutores de políticas definidas por otros en lugar de ser profesionales autónomos y activos promotores de cambios y de desarrollo de una educación de calidad.

- **Con respecto a la JEC**

La Jornada escolar completa constituye, quizás, uno de los principales ejes de la política impulsada por los gobiernos de la Concertación.

Más allá de su intención y de sus objetivos, lo concreto es que se constituyó, durante el proceso de movilización estudiantil en uno de los principales reclamos, señalando claramente la necesidad de su completa revisión.

Los principales nudos problemáticos, que han sido diagnosticados y evaluados por investigaciones encargadas por el propio Ministerio de Educación¹⁶, se expresan en los siguientes ámbitos.

- ◆ Participación de los actores en el proceso
- ◆ Almuerzo de los alumnos
- ◆ Infraestructura y equipamiento
- ◆ Distribución del tiempo curricular
- ◆ Tensión entre horas de libre disposición y necesidad de responder a las mediciones estandarizadas (SIMCE, PSU)
- ◆ Condiciones salariales y laborales de los docentes

La evaluación realizada el 2005 destaca en sus conclusiones:

- ◆ Los profesores en su mayoría, identifican como problemático el agotamiento, tanto de los alumnos como de los profesores con un 74% y un 77% respectivamente. Los UTPs y directores coinciden con este diagnóstico y también tienen porcentajes elevados que identifican el agotamiento de profesores y alumnos como aspectos problemáticos.
- ◆ El otro ámbito que los profesores identifican como problemático, aunque con porcentajes más bajos de mención son los relacionados con los recursos pedagógicos y material didáctico (55%) y equipamiento (47%).
- ◆ Se destaca que para el 45% de los profesores es problemático el hecho de que hayan alumnos que no almuerzan. Esta preocupación es más mencionada por profesores de establecimientos municipales y aquellos de colegios más grandes (mayor matrícula). Además en términos de gravedad de las problemáticas mencionadas el hecho que existan alumnos que no almuerzan es el problema que mayores porcentajes de docentes (44.6%) consideran “Muy grave”.

La sensación de agobio, tiene que ver, particularmente con la distribución de los tiempos curriculares.

Sobre este nudo problemático la investigación realizada el año 2000, señala:

¹⁶ Se trata de dos evaluaciones realizadas por la Universidad Católica, por encargo del Mineduc. La primera, realizada el año 2000, fue producto de la negociación del Colegio de Profesores con el Ministerio de Educación, siendo estos dos organismos, la contraparte técnica de los investigadores de la Universidad que realizaron el Estudio. La segunda, desarrollada el año 2005, aún no ha sido difundida públicamente. No obstante, hemos conseguido el informe final de la misma, y en este trabajo se presentan algunos de los datos relevantes que en ella aparecen.

- ◆ Existe un alto número de establecimientos que no está cumpliendo con la norma establecida por los OFCMO.
- ◆ En cuanto al tiempo total de la jornada, un 18% de escuelas y un 24% de establecimientos de E. Media revelan tiempos menores a los establecidos (preocupantes o críticos).
- ◆ Son los tiempos de recreo y almuerzo los que menos se ajustan a la norma: 30% escuelas y 31% establecimientos de E. Media destinan menos tiempo que el estipulado al almuerzo; 53% escuelas y 59% establecimientos de E. Media destinan menos tiempo a recreos que el previsto en el rango de tolerancia.
- ◆ En cuanto a la realización de horas pedagógicas, 19% de las escuelas y 21% de los establecimientos de E. Media se pueden calificar en situación crítica o preocupante. Por otra parte, un 30% escuelas y 37% establecimientos de E. Media, si bien están cumpliendo con las horas pedagógicas, destinan tiempos preocupantes o críticos a las horas no pedagógicas (recreos y almuerzos).
- ◆ En educación básica, existe un porcentaje importante de las escuelas que revela incumplimiento en algún sector de aprendizaje, destacándose el área de ciencias como el sector más afectado, pese a que estas áreas se encuentran establecidas en los OFCMO.
- ◆ En educación media, un 63% de los establecimientos no está cumpliendo con los tiempos de libre disposición. Un 18% revela un número insuficiente en uno o dos sectores de aprendizaje y en el caso de los liceos técnico profesionales un 27% revela tiempos insuficientes en el rango de 1 a 3 sectores y un 26% destina menos de cuatro horas semanales a idioma extranjero.

Pero quizás el problema mayor es la tensión entre horas de libre disposición y necesidad de responder a las mediciones estandarizadas (SIMCE , PSU)

- ◆ Se percibe que el mayor tiempo se utiliza fundamentalmente para responder a los resultados de las pruebas nacionales como el SIMCE y P.A.A. El mayor tiempo utilizado del plan de estudio corresponde a Lenguaje y Comunicación y Matemáticas, en desmedro de otras áreas de aprendizaje y de desarrollo humano, a su vez el mayor número de horas de libre disposición (38% en básica y 42% en E. Media) son de índole académico, y entre ellas, lenguaje, matemáticas y P.A.A (2000).
- ◆ Cerca del 30% de los establecimientos educacionales utilizan tiempo de libre disposición a la preparación de la Prueba de Selección Universitaria (PSU). Si se considera que el curso de referencia es 3° medio, se podría esperar que en el nivel superior la frecuencia fuera aún mayor. Las pruebas cuya preparación se privilegia son las de Lengua castellana y comunicación y Matemáticas. El tiempo destinado a este tipo de actividades representa 1.19 horas pedagógicas a la semana que corresponde al 38.4% del tiempo total de libre disposición destinado a actividades no relacionadas a los principales sectores de aprendizaje (2005)
- ◆ La destinación de tiempo de libre disposición a la formación diferenciada es reducida, siendo un 6.3% de los establecimientos que destinan algo de este tiempo a estas clases.
- ◆ Las actividades recreativas, tienen una presencia bastante acotada, ya que sólo el 5% de los establecimientos incorpora este tipo de actividades.

Lo anterior es consecuencia del actual modelo educativo, en el cual las pruebas estandarizadas de medición de calidad, más que proporcionar información útil para el mejoramiento de los centros educativos, son utilizadas mediáticamente para rankear a los establecimientos educacionales. Por lo tanto, si no se soluciona este problema, la integralidad del proceso educativo seguirá condicionado por la necesidad de la escuela de responder a la demanda de imagen y pseudo prestigio que le impone la sociedad.

Algunas propuestas indispensables para enfrentar los problemas detectados, debieran considerar a lo menos:

Revisión de la distribución del tiempo curricular, y de las horas de libre disposición, con participación de todos los actores.

Lo primero necesario de revisar es que el mejoramiento de la JEC pasa por comprender que la educación es un fenómeno complejo, donde están presentes las subjetividades de los sujetos involucrados, por lo que se relaciona con muchos más aspectos que los medibles en pruebas estandarizadas, y por lo mismo, no pueden ser éstas las que determinen la distribución del tiempo curricular, ni mucho menos las horas de libre disposición. .

Al contrario, lo que debe ser determinante, es la formación integral del sujeto, considerando todas sus necesidades y potencialidades, para lo cual es indispensable que la JEC se construya con la participación de los actores y con atención a la diversidad.

Para ello es necesario abordar todos aquellos aspectos que al interior de los establecimientos favorecen una educación más integral: número de alumnos por curso adecuado para que se den procesos de aprendizaje mediados por el profesor; infraestructura y material educativo de calidad que favorezca un ambiente de aprendizaje; aumento sustantivo del tiempo de los docentes para reflexionar, planificar y evaluar los procesos de enseñanza, dando espacios para el trabajo colectivo del equipo docente que permita ir coordinando, analizando y evaluando las acciones educativas en torno a objetivos comunes; liderazgo pedagógico de las autoridades de los establecimientos; impulso de procesos de actualización y formación docente que permitan reencantamiento con la profesión docente.

Se trata, en definitiva de concentrar los esfuerzos y los recursos más que en tensionar la tarea educativa, en intencionarla favoreciendo que todas las personas involucradas en ella se sientan seriamente partícipes de una tarea común.

Mayor fiscalización del Estado y acompañamiento del Estado en el proceso.

Muchos de los problemas identificados dicen relación con que los establecimientos no están cumpliendo con las distintas leyes que debieran regular el funcionamiento de los establecimientos: JECD, Estatuto Docente, Decretos de planes y programas de estudio; situación que implica revisar y fortalecer el rol de fiscalización y seguimiento de políticas del MINEDUC.

Revisión y reestructuración de la asignación de recursos y de sus mecanismos.

Se debieran focalizar los recursos en los establecimientos públicos (municipales), privilegiando la asignación de los mismos en los sectores más vulnerables, favoreciéndolos en la asignación de recursos, tanto en infraestructura como en equipamiento. De lo contrario, la JEC seguirá aumentando la brecha que segmenta la educación en nuestro país.

Cambio de la normativa de la infraestructura

Se debe cambiar la normativa de infraestructura de las salas de clases, talleres, comedor y espacios de recreación y deporte, aumentando los metros cuadrados considerando tanto que los niños pasan más tiempo en estos espacios, como las demandas espaciales que deberían generar las actividades de la reforma curricular.

Aumento de los almuerzos escolares

Es necesario revisar la ley y reglamentación de la JUNAEB en relación a que en los establecimientos con más de 50% de vulnerabilidad efectivamente todos los alumnos reciban almuerzo. Y plantear la posibilidad de que este porcentaje sea aumentado al menos al 35%. Todo indica que en aquellos establecimientos en que está operando en mayor proporción la JUNAEB el problema de los almuerzos escolares se soluciona positivamente.

Mejoramiento de las condiciones laborales y salariales

Estas constituyen un grave problema que ha generado una enorme frustración en los docentes que laboran en esta área, ya que las expectativas de aumento salarial no se cumplieron y la carga de trabajo ha aumentado considerablemente. Con todo, esta situación de menoscabo salarial y laboral no es muy distinta del resto de los docentes, las que abordaremos en el siguiente punto.

4. Concretar el fortalecimiento de la Profesión docente (Condiciones laborales y profesionales, Formación Inicial y Permanente)

Sobre las condiciones laborales y profesionales

Si se quiere fortalecer la profesión docente es indispensable que ésta cuente con condiciones laborales que permitan su desarrollo, lo que implica considerar no sólo remuneraciones acordes a una formación profesional, sino, también, la especificidad de la función educativa así como los medios materiales y técnicos que le permitan ofrecer un servicio de calidad.

En este sentido resulta indispensable:

- Lograr en el más corto plazo una remuneración justa y adecuada a las particularidades de la función docente. La propia ex ministra de educación Mariana Aylwin señaló que el magisterio aún está en un 25% de sus salarios por debajo de los otros profesionales del sector público.
- Garantizar estabilidad laboral, para asegurar un trabajo en equipo en los establecimientos así como procesos permanentes de evaluación y retroalimentación. De hecho, es inviable pensar una Reforma Educativa con profesores que no pueden involucrarse en la misma, pues un número significativo de ellos rotan año a año en distintos establecimientos y su preocupación principal termina siendo asegurar su fuente de trabajo.
- Cambiar la organización del trabajo docente, modificando la carga horaria, de modo que se contemple tiempo efectivo para la planificación, evaluación, investigación pedagógica y elaboración de innovaciones, perfeccionamiento permanente, trabajo en equipo, no sobrepasando el 60% del contrato total de trabajo el destinado a horas lectivas.

De acuerdo a datos entregados por el propio Ministerio de Educación ¹⁷, Chile, en la organización del tiempo de docencia tanto en educación básica como media, está, comparado a nivel internacional, en el país que más porcentaje de tiempo del total del contrato asigna a tiempo lectivo frente a curso.

Organización del tiempo de docencia en primaria Comparación internacional

	Tiempo lectivo	Tiempo Total	% de tiempo lectivo
Chile	864	1152	75%
Escocia	950	1365	69%
España	880	1425	62%
Holanda	930	1659	56%
Portugal	767	1505	51%

Corea	811	1613	50%
Alemania	782	1708	46%
Austria	792	1776	45%
Hungría	814	1864	44%
R. Checa	793	1920	41%
Dinamarca	640	1680	38%
Japón	617	1940	31%

Fuente: Education at Glance, OECD, 2004.

Organización del tiempo de docencia en secundaria Comparación internacional

	Tiempo lectivo	Tiempo total	% de tiempo lectivo
Chile	864	1152	75%
Escocia	893	1365	65%
Holanda	876	1659	53%
Alemania	684	1708	40%
España	548	1425	38%
Portugal	533	1505	35%
Austria	602	1776	34%
Corea	531	1613	33%
Dinamarca	560	1680	33%
Hungría	611	1864	33%
R. Checa	602	1920	31%
Japón	449	1940	23%

Los desafíos de un proceso efectivo de reforma exigen una organización del trabajo docente que considere instancias permanentes de reflexión, de trabajo interdisciplinario y de perfeccionamiento, a fin de favorecer el trabajo en equipo, el cambio del rol docente, el desarrollo de nuevos contenidos y metodologías, así como el que sea el colectivo quien se haga cargo de la construcción de innovaciones, superando la competitividad y el aislamiento presente en las actuales relaciones entre docentes.

- Disminuir el número de alumnos por curso, a un máximo de 30, en un proceso gradual, partiendo por los establecimientos públicos situados en sectores con mayores dificultades sociales, a fin de atender adecuadamente las particularidades de las distintas situaciones requeridas por los educandos.

De hecho el número promedio de alumnos por curso en países con alto rendimiento en la prueba TIMMS y PISA nos ubica como el país que tiene la mayor cantidad de alumnos por curso¹⁸.

¹⁸

Número promedio de alumnos por curso en países con alto rendimiento en TIMSS Y PISA

País	Tamaño de la Clase (1)	Resultados Prueba TIMSS (3)		Resultados Prueba Pisa (4)		
		Promedio Matemáticas	Promedio Ciencias	Lectura Media	Matemáticas Media	Ciencias Media
Austria	18.8			507	515	519
Bélgica	19.4	537	516	507	520	496
Chile	31.7 (2)	387	413	410	384	415
España	20.0			493	476	491
Finlandia	17.3			546	536	538
Francia	20.6			505	517	500
Grecia	16.5			474	447	461
Holanda	24.6	536	536	-	-	-
Irlanda	-			527	503	513
Italia	17.0	484	491	487	457	478
Noruega	15.1	461	494	505	499	500
Portugal	14.5			470	454	459
Suecia	20.6	499	524	516	510	512

- Cambiar la gestión escolar, para permitir espacios reales y efectivos de participación y el desarrollo de una cultura más democrática en la escuela. Esto significa, por una parte, procesos transparentes de toma de decisiones en relación a la contratación de docentes y directivos docentes, mediante concurso público. Por otra, revisar, esclarecer y fortalecer las diversas instancias y formas de participación y toma de decisiones de los distintos estamentos representados por: Consejo de Profesores, Centros de Padres, Centros de Alumnos, Consejos Escolares. Además, fortalecer el carácter resolutivo del Consejo de Profesores, como instancia colectiva y responsable, profesionalmente, de las decisiones de cada establecimiento.
- Considerar la especificidad de la profesión docente, en términos de los niveles de atención y sobrecarga que significan, lo que hoy se expresa en un aumento preocupante de licencias médicas y crecientes niveles de stress, lo que hace urgente que se disminuya la carga horaria de clases lectivas, en forma proporcional a la antigüedad en el cargo y favorecer la jubilación por años de servicio.
- Perfeccionar el Estatuto Docente de tal modo de contemplar una estructura de remuneraciones más clara y transparente para todo el profesorado, estabilidad laboral y reorganización del trabajo docente.
- Crear, en los marcos del Estatuto, una carrera profesional, la que debiera regular el trabajo profesional, sin excepciones, a todos los docentes que trabajan en el sistema de educación financiado por el Estado.

Hoy, a través de los medios de comunicación y de poderosos sectores en el Parlamento y mundo académico, se ha reiniciado, en el marco de la Comisión Presidencial para abordar los principales problemas educativos, que se constituyó como logro del Movimiento de los secundarios, una campaña de desprestigio y de mentiras con respecto al Estatuto Docente, tras la búsqueda de su derogación, o modificación, en la perspectiva de abrir camino, en el sector público, a una mayor flexibilización y desregulación de nuestras condiciones de trabajo.

Bajo la falsa premisa de que esta normativa impone inamovilidad laboral a los docentes y por tanto resta el poder de decidir entre buenos y malos maestros a los Alcaldes, se esconde un trasfondo que tiene que ver con la profundización de un modelo de relaciones laborales marcado fuertemente por la flexibilidad.

Lo objetivo es que el Estatuto Docente actual no rigidiza relación laboral alguna entre los sostenedores municipales y los maestros, por cuanto la norma establece diversas causales de término de la relación laboral. En efecto existe, por nombrar algunas, el llamado Plan Anual de Educación Municipal, en el que se estipula la factibilidad de modificar la dotación docente año a año, suprimiendo contratos, destinando docentes de un establecimiento a otro, etc. Existe, además, la facultad del sostenedor municipal de contar hasta con el 20% de su dotación en calidad de contratados a plazo fijo. Esta facultad en muchos municipios sobrepasa el límite legal y las causas por las cuales se puede contratar en estas condiciones. La pérdida de la salud compatible con el desempeño del quehacer docente, es también una causal de despido.

Lo que no se dice, es que hoy, además, los docentes que trabajan en el sector municipal, serán evaluados cada cuatro años en relación a su desempeño; y en caso de obtener uno insatisfactorio, lo serán al año siguiente; y de ser tres veces insatisfactorios saldrán del sistema con una indemnización.

Es este sistema único entre los profesionales, y muestra la seriedad y compromiso del gremio con su profesión y con la formación de sus alumnos.

Por ello, tras los discursos de inamovilidad y falta de seriedad del sistema de evaluación, lo que se busca es el que los sostenedores de la educación pública, es decir los alcaldes, tengan la posibilidad de decidir arbitrariamente la situación laboral de los docentes, conforme a cánones economicistas y de mercado, y no educativo pedagógicos.

Por otra parte, tampoco se señala que en todos los países del mundo que cuentan con altos niveles de desarrollo educativo, los docentes no sólo tienen distintas, y sustantivamente mejores condiciones de trabajo, sino también efectiva estabilidad laboral, pues para que las escuelas y liceos puedan desarrollar sus proyectos educativos se requiere de un cuerpo docente estable. La rotación de profesores, lo que hace, es dañar ese proyecto educativo, una escuela armónica y una relación y vínculo de permanencia con los alumnos, necesarios para efectivamente poder desarrollar una enseñanza integral. En este sentido, un marco normativo protector tiene un sentido altamente educativo y no solo laboral.

Con respecto a las políticas de formación inicial y permanentes

El fortalecimiento la profesión docente supone nuevas políticas de formación y perfeccionamiento con orientaciones que comprometan la tarea del profesor como creador de situaciones de aprendizaje, como un docente protagónico que, con sentido social, sea capaz de transformar su acción pedagógica cotidiana, pudiendo hacerse cargo en forma colectiva e individual de los problemas que debe enfrentar en el proceso de enseñanza y aprendizaje. Para ellos es necesario:

- Estructurar profundos cambios en los programas y metodologías de formación y perfeccionamiento, con el financiamiento adecuado para que ello sea posible; pero sobre todo terminar con la lógica de mercado con que operan estos asuntos, asumiendo el Estado un rol activo en la definición, supervisión y fiscalización de dichas políticas¹⁹.
- Recuperar al CPEIP como articulador de políticas nacionales de investigación, experimentación y perfeccionamiento - gratuito, pertinente y de calidad- del magisterio chileno.
- Que sea el Ministerio de Educación quien fijen pautas comunes de formación inicial y permanente, para lo cual resulta indispensable, como un primer paso en esta línea, la aprobación, en el Parlamento, del proyecto de Acreditación Obligatoria de las carreras que forman profesores.

Si lo que está en juego es realmente avanzar en cambios de fondo en la educación chilena, entonces se requiere urgentemente construir una carrera profesional docente que permita adecuadas condiciones de desarrollo de nuestra profesión para abordar de mejor manera la cada vez más compleja y difícil tarea de educar integralmente a todas las niñas, niños y jóvenes de nuestro país.

¹⁹ Sobre este ámbito de problemas el año 2005 se trabajó en una Comisión Nacional de Formación Inicial, en la que trabajaron Ministerio, Universidades y Colegio de Profesores, en la que se hizo un diagnóstico del actual momento de la formación docente, y se elaboraron propuestas de cambio. En ocasión de presentar el libro que sistematiza este trabajo, se firmó un compromiso entre las partes en la perspectiva de seguir avanzando en los cambios requeridos para el mejoramiento de la formación docente. Para profundizar en este asunto, se puede leer: “Informe Comisión sobre Formación Inicial Docente” Serie Bicentenario, Ministerio de Educación, 2005.