

La reforma educacional chilena: Problemática y desafíos

MARIA INES SOLAR R.*

EL POR QUE DE UNA REFORMA

El nuevo escenario en que se insertan los procesos de reforma educativa en los países de América Latina y el Caribe responde a requerimientos comunes: cómo formar a los niños y jóvenes anticipándose al futuro, cómo encarar los desafíos impuestos por la globalización, cómo alcanzar mayor calidad y equidad en el sistema.

El Informe de J. Delors a la Unesco (1997) *La educación encierra un tesoro* resalta el que la educación es en el siglo XXI la palanca de humanización del mundo y por tanto la inversión en educación debe ser prioritaria¹. Es necesario, por lo tanto, renovar las energías del sistema escolar y recuperar para sus protagonistas el placer de aprender y enseñar.

Vivimos en el umbral de una nueva era caracterizada por rápidos y profundos cambios nacidos del poder creador y el trabajo humano. El proceso global de modernización está transformando profundamente la vida en la sociedad contemporánea, bajo el triple impacto de la revolución de las tecnologías de la información, la internalización de las economías y el avance científico y tecnológico. Estos cambios están afectando fuerte-

*Doctora en Filosofía y Ciencias de la Educación. Directora de Docencia, Universidad de Concepción.

¹Delors J. (1996): *La educación encierra un tesoro*. Edit. Santillana, Madrid.

mente al mundo de la producción y transformando las organizaciones y la vida cotidiana de todos, lo cual tiene implicancias educativas directas y globales.

La sociedad del conocimiento exige que las escuelas, liceos e instituciones de educación superior desarrollen nuevas capacidades en sus alumnos, lo que a su vez demanda redefinir y reorganizar el currículum, las estrategias de enseñanza, la evaluación y la gestión docente.

Existe la profunda convicción que una educación de calidad, que esté sustentada por los cuatro pilares del aprendizaje –aprender a aprender, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a ser– podrá proporcionar las dimensiones cognitivas, morales y culturales que permitirán, tanto a individuos como a grupos sociales, la superación de los obstáculos y el aprovechamiento de las oportunidades inherentes al proceso de globalización.

Estos cuatro pilares fundacionales de la educación, en conjunción con reformas estructurales claves, podrán dar lugar a un sistema de educación sustancialmente más flexible y dinámico².

UN DIAGNOSTICO PREOCUPANTE

Durante las últimas tres décadas, Chile expandió sustancialmente su educación, elevó de manera significativa el nivel educacional de la población activa y redujo la tasa de analfabetismo a nivel nacional.

Los progresos obtenidos en el país en materia de acceso y aumento de los años de escolaridad a lo largo de las últimas generaciones son, sin duda, sustanciales. Han significado un primer paso en el camino hacia una mayor equidad en cuanto al ingreso al sistema escolar y han permitido superar un estadio en que la educación no estaba al alcance de todos. A pesar de los adelantos logrados no tenemos motivos para estar satisfechos.

“Nuestro sistema escolar adolece de graves fallas y su desempeño es de baja calidad, inequitativo e ineficiente. Sus resultados son mediocres, especialmente para los niños y jóvenes que provienen de los sectores de menores ingresos. Más aún, los avances obtenidos, cualquiera sea el juicio

²UNESCO (1998): *Proyecto principal de educación en América Latina y el Caribe*. Edit. UNESCO, Santiago de Chile.

sobre su magnitud, se empequeñecen frente a los enormes desafíos que el país tiene frente a sí, al aproximarse a un nuevo siglo”³.

El informe del comité asesor del Mineduc (1994) evidencia la desigual preparación para la escuela en los niños preescolares cuyos padres tienen ingresos más bajos. Según las mediciones existentes, 4 de cada 10 niños de sectores de pobreza rinden por debajo del nivel normal de desarrollo psicomotor, en especial, en el área del lenguaje. Se ha advertido además sobre el riesgo que entraña introducir cambios drásticos de modelos pedagógicos entre la educación parvularia y la básica, situación existente hoy en el país.

De una cohorte que ingresa a la enseñanza básica, sólo 7 de cada 10 niños completan sus estudios antes de transcurridos los 11 años, demorando en promedio, 10 años para terminar el octavo grado. A nivel nacional, sólo un 42% de la cohorte alcanza la meta oportunamente. Un porcentaje cercano al 30% de los niños que ingresan a la escuela básica abandona el sistema antes de haber terminado su formación general. Lo anterior significa un desperdicio de recursos humanos e implica una baja eficiencia interna del sistema.

Los resultados del SIMCE muestran síntomas alarmantes tales como: tres de cada cuatro alumnos de la mitad más pobre de la población no entiende lo que lee, a pesar de encontrarse cursando el cuarto grado; que esa misma proporción de niños no alcanza ni a la mitad de las habilidades elementales de cálculo esperadas en ese grado; y que en el caso de las escuelas subvencionadas que atienden a sectores de nivel socioeconómico bajo, sólo los resultados del 10% de los alumnos de mejor rendimiento promedio pueden estimarse satisfactorios, en tanto que el 90% restante son mediocres o definitivamente malos. Algo parecido ocurre en el caso de la asignatura de Matemáticas. (1994)

Al analizar lo que sucede al interior de las escuelas chilenas, especialmente las de dependencia municipal, encontramos numerosos factores que inciden en el bajo rendimiento, tales como:

* *Escaso tiempo para el aprendizaje.* Este factor ha sido objeto de crítica, ya que las horas anuales no sobrepasan de 800, distribuidas en 160 días

³MINEDUC (1996): *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI*. Informe Técnico Asesor. Santiago de Chile.

efectivos de clases. Este promedio en comparación con países desarrollados (que tienen promedios sobre 1.000 horas) es bajo, el tiempo destinado a media jornada diaria no es suficiente para trabajar actividades que fortalezcan el desarrollo personal de los estudiantes, por ejemplo.

- * *Modelo de enseñanza inadecuado.* El predominio del modelo basado casi exclusivamente en la actividad expositiva del profesor, genera pasividad, rutina, memorización sin sentido, descontextualizada de la realidad cotidiana de los estudiantes, dificultando que el alumno desarrolle capacidades para aprender por sí mismo, investigue, explore, descubra, tome opciones y se torne competente en diversos dominios del “saber hacer”. Al método del profesor, se suma la carencia de un máximo adecuado de alumnos por curso, sin textos de calidad y sin que el docente tenga tiempo suficiente, dentro de su jornada contratada, para prepararse, corregir trabajos, trabajar con sus colegas.
- * *Inadecuación entre el currículum declarado u oficial y el que ponen en acción o enseñan los docentes.* El currículum oficial de la educación básica en la mayoría de los países posee la misma estructura de materias, similar distribución de tiempo dedicada a cada una, y no contiene objetivos precisos, ni especifica adecuadamente los niveles de competencia esperados al final de cada curso. Tampoco favorece las capacidades de aprender a aprender. Lo dicho confirma la distancia existente entre el currículum enseñado y el efectivamente aprendido, ya que su efectiva adquisición no sólo dependerá de lo declarado, sino de contar con implementación, infraestructura adecuada, del régimen pedagógico, del clima del aula, de las formas de evaluación, del interés de los alumnos por aprender.
- * *La motivación y disciplina en la escuela.* El modelo de enseñanza imperante coarta la curiosidad, la imaginación mental, la apertura al diálogo, es decir, la motivación e interés del alumno por aprender. En la situación descrita la disciplina escolar se transforma en un problema irresoluble, en un control por parte del profesor, que genera desmotivación de los estudiantes por aprender.
- * *Factores socioeconómicos.* Estos inciden en las diferencias de resultados de calidad y eficiencia que se observa entre las escuelas municipalizadas y las

privadas pagadas. El nivel socioeconómico promedio de los padres de escuelas subsidiadas es bajo, lo mismo que el nivel educacional promedio.

La crisis de la Enseñanza Media

La Enseñanza Media presenta problemas de inequidad, ineficiencia y falta de calidad similares a la básica, además de ser cuestionada su desvinculación con el sector productivo y el mercado del trabajo, y con el mundo contemporáneo de la información y el conocimiento. El 51% de los estudiantes asiste a establecimientos municipales y al igual que en la básica, el origen socioeconómico de los alumnos es determinante para su ubicación en este tipo de establecimiento. La eficiencia interna continúa siendo poco satisfactoria. La repitencia anual alcanza un promedio de 12,3% y las tasas de abandono de 8,3%. La investigación pone de manifiesto resultados mediocres: bajo rendimiento en matemática y lenguaje, comprensión de lectura, escaso desarrollo del pensamiento y actitud creadora, entre otros. Lo anterior confirma los defectos de una enseñanza memorística, centrada en torno a la solución de alternativas estandarizadas; con una errada concepción y orientación; con un tipo de formación en extremo rígida.

Otro estudio de naturaleza similar realizado en la VIII Región (Solar, Segure) concluye que en el proceso de enseñanza-aprendizaje a nivel medio, “no tiene peso significativo el desarrollo del pensamiento y actitud creadora, aspecto que se refleja en el rendimiento escolar, donde no tiene cabida el pensamiento divergente y se evalúa prioritariamente el pensamiento convergente y el procesamiento memorístico de la información.

Entre las razones que explican el mal desempeño global del nivel medio, se cuenta su errada concepción y orientación. En la modalidad científico-humanista se apunta casi exclusivamente hacia la universidad, cuando sólo uno de cada tres egresados se dirige hacia este tipo de instituciones. En la rama técnico-profesional la educación funciona separada del sector productivo al cual pretende servir.

El informe de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación (1994) concluye respecto a la rigidez y desadaptación: “... la educación media chilena no cumple, salvo excepciones, con su misión fundamental. Las causas del profundo desajuste son múltiples, interrelacionadas y complejas”.

La crítica al sistema de enseñanza

La crítica a la baja calidad de los aprendizajes obtenidos por los estudiantes en las mediciones realizadas por el Ministerio de Educación de Chile (Mineduc) ha traído como consecuencia, una notable baja de la imagen social de los profesores, lo que está generando deserciones y bajo interés de los jóvenes por postular a las carreras de pedagogía, sobre todo, en las áreas científicas. Contribuyen a esa imagen los medios de comunicación que reproducen una visión deteriorada de la realidad educacional, enfatizándose las estadísticas de fracaso escolar, los conflictos respecto a los valores que deben ser transmitidos en nuestras escuelas y cuya carencia se asocia a la drogadicción juvenil y delincuencia. Se destacan las deficiencias de todo tipo de los servicios educativos, la infraestructura pobre, inadecuada y deprimente y sobre todo, una acusación generalizada a los profesores de no responder a las exigencias de la modernidad actual, con la consiguiente pérdida de la credibilidad y apoyo social. Es el fenómeno que algunos especialistas denominan el juicio social contra el profesor.

La debilidad de la formación de los docentes, tanto en el área pedagógica como de la especialidad, no le posibilitan para asumir su autonomía en el ejercicio profesional. Trabaja con programas que suelen ser rígidos y frondosos, con escasos materiales de apoyo, obligados a desempeñar muchas funciones, absorbidos por una gran carga administrativa y en la que se enfrentan a la crítica generalizada.

Como resultado de este aumento de exigencias, los profesores se encuentran confusos y sin las herramientas necesarias para asumir la extensa función que se les encomienda.

PROPUESTAS DE CAMBIO DE LA REFORMA EDUCACIONAL

A partir de 1990, bajo la idea de una educación de calidad para todos, comienzan a desarrollarse gradualmente los programas de mejoramiento de la educación preescolar, básica y media: se elabora e implementa el Estatuto Docente; se desarrollan planes para mejorar la gestión escolar y municipal y se eleva el gasto en educación.

La Reforma Educacional se caracteriza por ser producida desde la base del sistema, con un proceso de consulta nacional y parte desde las escuelas

y liceos, abarcando cuatro grandes ámbitos: los programas de Mejoramiento e Innovación, la Reforma Curricular, el Fortalecimiento de la Profesión Docente y la Extensión de la Jornada Escolar.

A. Programas de Mejoramiento e Innovación Pedagógica

El Programa Preescolar se propuso dos objetivos rectores: aumentar la cobertura y mejorar la calidad de la oferta educativa para los menores de seis años. En forma gradual, a partir de 1992 se aumentó el número de vacantes en el sistema en 32.000 entre 4 y 5 años, a cargo de centros abiertos –INTEGRA – y de jardines infantiles –JUNJI–. En las zonas rurales se creó el Programa “Conozca su hijo”.

Para enriquecer la calidad de la oferta educativa, se desarrollan acciones como: entrega de material didáctico para los niños menores de 6 años (300.000 aproximadamente), se entregan bibliotecas de aula a las escuelas, se ejecuta el Programa “Manolo y Margarita”, dirigido a padres y madres para que apoyen a sus hijos en el proceso de tránsito a la educación básica. Se capacita además a docentes y agentes educativos.

El Programa de Mejoramiento en la Educación Básica se sustenta en el mejoramiento de las condiciones, los procesos y resultados. Para ello se entregan textos, guías y material didáctico a todos los alumnos de 1° a 8° año de las Escuelas Municipales y Subvencionadas del país, en las asignaturas de Castellano, Matemática, Historia y Geografía, y Ciencias Naturales, apoyando a los docentes con guías didácticas para la enseñanza de las cuatro asignaturas. A los niños de 1^{er} año básico se les entrega materiales didácticos para apoyarlos en el desarrollo de la lectura, escritura, matemática y ciencias.

Para enriquecer los contextos de aprendizaje, se incorporan a los establecimientos bibliotecas de aula, se hacen reparaciones de infraestructura y equipamiento.

Proyectos de Mejoramiento Educativo

Los proyectos generados por las escuelas son financiados vía concurso. Anualmente se evalúa la calidad de los proyectos, considerando el impacto sobre el aprendizaje de competencias fundamentales.

En 1992 se inicia una red de informática educativa –ENLACES– en 100 escuelas y 10 instituciones. En 1997 se incorporan nuevas escuelas, ampliando la cobertura a un total de 911 establecimientos de Educación Básica y para 1998 se contempla la integración de otros 750 establecimientos.

En esta línea, los resultados de las evaluaciones han permitido establecer que la introducción de la informática en las escuelas está mejorando significativamente los niveles de creatividad de los alumnos, a la vez que han aumentado sus niveles de comprensión lectora.

Se destaca la iniciativa de apoyo técnico y material focalizada en el 10% de las escuelas gratuitas del país en que se han detectado más bajos aprendizajes y mayor pobreza. El Programa de las 900 escuelas está centrado en elevar los aprendizajes de niños y niñas de este sector, fortaleciendo condiciones de trabajo adecuados, a través del espacio participativo de perfeccionamiento docente, la entrega de materiales educativos para apoyo del aprendizaje en lectura, escritura y matemática y el fortalecimiento de la gestión en las unidades educativas.

Otro proyecto destacado es el MECE Básica Rural, que apoya a las escuelas de Alto riesgo pedagógico (3.338 escuelas) que tienen multigrado incompletas, atendidas por uno, dos o tres profesores. A estas escuelas se las apoya con dotación de textos y materiales didácticos, se capacita a los docentes y se apoya la constitución de nuevos centros de coordinación pedagógica.

Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad a la Educación Media (MECE Media)

A través de este programa se fortalecen las capacidades de autonomía de los liceos, para que puedan construir una oferta educativa más eficiente, diversificada, de mejor calidad y que resguarde la equidad, con la participación de directivos, docentes y alumnos.

El Programa pone el acento en la renovación pedagógica de los establecimientos, propicia el trabajo colectivo entre los docentes y directivos para revisar la gestión educativa y las prácticas pedagógicas, ampliando y consolidando la autonomía de las comunidades educativas y la profesionalización de profesores y profesoras, a la vez que impulsa iniciativas para que los estudiantes asuman su protagonismo. A 1997 todos los liceos Científico-Humanista, como Técnico Profesional, se adhieren a estos cambios.

El programa desarrolla líneas de acción en el ámbito: bibliotecas, material didáctico, textos, informática educativa (ENLACES), Infraestructura y equipamiento MECE.

Completando las acciones de la reforma, el Proyecto Montegrande es una acción iniciada en 51 liceos del país el año 1997, focalizada en la innovación educativa. Las propuestas son diseñadas por las propias comunidades escolares y sus redes de apoyo. Los proyectos aprobados reciben a partir de 1998, durante 4 años, un aporte de 100 mil dólares anuales y un monto variable de 100 dólares por alumno matriculado⁴.

B. Reforma Curricular

En 1996 se inició una Reforma Curricular orientada a la renovación del currículum de la educación básica y media y a la descentralización en su elaboración. La reforma da cumplimiento a las disposiciones de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza –LOCE–, que junto con formalizar objetivos generales y perfiles de egreso, en ambos ciclos, determinó un nuevo procedimiento para generar el currículum escolar. Acorde a este mandato, en enero de 1996 se promulgaron los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios (OF/CMO) para la Educación Básica y en 1998, para la Educación Media.

El principal cometido de la enseñanza es ahora desarrollar el pensamiento autónomo para manejar métodos de investigación, lo que requiere de competencias para discriminar, organizar e integrar la información. Se pide a la educación el desarrollo de procesos intelectuales y formativos mucho más ambiciosos que en el pasado.

Por primera vez se introducen en el currículum escolar chileno los Objetivos Fundamentales Transversales, que deben contribuir a fortalecer la formación ética de la persona; a orientar el proceso de crecimiento y autoafirmación personal; y a orientar la forma en que la persona se relaciona con otras y con el mundo.

⁴MINEDUC (1998): *Reforma en marcha: buena educación para todos*. Edit. Salesianos S.A., Santiago.

En la Educación Media, la elaboración de los OF/CMO se realizó en base a criterios como: conocimiento contextualizado, conocimiento historizado. En la formación común se diseñan nueve sectores de aprendizaje, en la forma que sigue:

Sectores: Lengua Castellana y Comunicación, Idioma Extranjero, Matemática, Historia y Ciencias Sociales, Filosofía y Psicología, Ciencias Naturales, Tecnología, Educación Artística y Educación Física. La formación diferenciada, en los últimos dos años del nivel, se basa en la necesidad de atender las aptitudes e intereses y las disposiciones vocacionales de alumnos y alumnas armonizando sus decisiones individuales con requerimientos de la cultura nacional y el desarrollo productivo, social y cívico del país.

Las condiciones para hacer factible la reforma consideran la capacitación docente y la gradual disponibilidad de un tiempo escolar adicional para atender al desarrollo integral de los estudiantes.

C. Desarrollo Profesional de los Docentes

El proceso de reforma educacional depende de la calidad de los docentes, pilar fundamental de la renovación pedagógica y curricular. Por ello un requisito indispensable es el mejoramiento de las condiciones de trabajo y de formación de los docentes. El programa incluye mejoramientos en la formación inicial, en el perfeccionamiento fundamental de profesores en servicio, requiere el contacto estimulante con otras experiencias extranjeras, de otorgamiento de premios nacionales a la Excelencia Docente.

A más largo plazo, se está iniciando la reforma de las carreras de Pedagogía (17 Univ.), para que provean al país de nuevas generaciones de jóvenes profesionales de la educación, capaces de crear las respuestas necesarias, específicas y pertinentes que requiere la realidad particular de cada liceo y de cada grupo de alumnos. La aplicación del Estatuto Docente permitirá un aumento sostenido y gradual de remuneraciones. Al mismo tiempo, se están aportando herramientas de apoyo consistente en manuales, publicaciones y acceso creciente a la informática.

Las universidades que fueron favorecidas con el aporte Mineduc para mejorar sus procesos formativos podrán focalizar sus aportes en el mejoramiento de recursos de aprendizaje, bibliotecas, informática educativa,

mejoramiento del cuerpo académico, proyectos y convenios con establecimientos educacionales para el mejoramiento de la práctica profesional y actividades con facultades universitarias disciplinarias para actualizar conocimientos en las especialidades.

A partir de 1998 se otorgarán becas a alumnos destacados que deseen ingresar a Pedagogía.

D. Jornada Escolar Completa Diurna

Tiende a situar a la educación chilena en una posición comparable a la de los países más desarrollados. La medida ha encontrado un amplio apoyo en la comunidad, en especial, entre las familias de escasos recursos, ya que el significado del tiempo escolar adicional es especialmente importante para los estudiantes que tienen menos oportunidades de estudiar en sus hogares. La extensión y calidad del tiempo de trabajo escolar es un factor clave en el aprendizaje de los alumnos. Las escuelas que exhiben mejores resultados de aprendizaje tienen mayores tiempos de trabajo escolar. Además la evidencia de la investigación internacional comparada sobre los factores que imputan positivamente en el aprendizaje, destaca el tiempo de trabajo escolar como uno de los más decisivos.

Se han incorporado a la Jornada Escolar Completa, 2.750 establecimientos, escuelas y liceos, los que han podido estudiar la situación de sus alumnos, consultar con los apoderados, analizar el contexto en el que operan y decidir la mejor forma de utilización de este tiempo adicional.

En algunas de las escuelas y liceos que se han incorporado a la Extensión de la Jornada Escolar se ha podido constatar la gran creatividad desplegada para generar distintas experiencias pedagógicas innovadoras en el apoyo a la lecto-escritura y cálculo, en la exploración científica y la aplicación tecnológica, en computación, ecología, idiomas, etc., que evidencian que el proceso de extensión de jornada se ha iniciado ofreciendo un muy valioso apoyo a niños y jóvenes⁵.

⁵MINEDUC (1997): "Reforma en marcha: para que tengan un tiempo a su medida". Discurso del Ministro de Educación J.P. Arellano. Copiapó - Santiago de Chile.

Condiciones necesarias para la concreción de las propuestas

Las numerosas iniciativas que se contemplan convergen hacia el mejoramiento de la calidad del aprendizaje de nuestros alumnos, siendo las escuelas y liceos el núcleo definitorio. La prioridad asignada por el gobierno a la educación se ha traducido en un aumento del financiamiento, de un 4,9% del PIB, a un 7% del PIB en un plazo no superior a los 8 años. Para el sector público, esto significa elevar el gasto en educación desde un 2,8% del PIB en 1994, a un 4% del PIB a más tardar en el año 2002.

Desde el inicio de los gobiernos de la Concertación, el valor real de la subvención educacional mejoró entre un 50% para la Educación Básica y un 12% para la Educación Diferencial. Fue significativa también el alza de la subvención para la Educación de Adultos. Se han creado además subvenciones especiales para la extensión horaria, el reforzamiento educativo y el apoyo a grupos diferenciales.

Otra acción que se desarrolla es incentivar los aportes del sector privado a la educación. Se ha abierto el sistema de financiamiento compartido a los establecimientos particulares subvencionados y de educación media municipalizada. Mediante la dictación de la Ley de Donaciones con Fines Educativos se establecen incentivos fiscales para las donaciones empresariales orientadas a proyectos educativos.

El aumentar el financiamiento requiere, por otro lado, mejorar la eficiencia de la gestión educativa. Numerosos estudios destacan la importancia que tiene el director de un establecimiento para el éxito de una escuela. Este rol de liderazgo fue destacado por el Informe de la Comisión Nacional de Modernización de la Educación, siendo considerado como clave para contar con escuelas efectivas.

El mejoramiento de la gestión y mayor autonomía de los establecimientos ha requerido de la flexibilización de la gestión de recursos humanos en el sector municipal y la adecuación de algunas normas laborales del Estatuto Docente. El Plan Anual de Desarrollo de la Educación Municipal –PADEM– faculta a los alcaldes para que deleguen la administración de recursos a los directores de los establecimientos educacionales bajo su jurisdicción.

El avance de la reforma no ha estado exento de críticas y la respuesta dada por el Mineduc ha sido que no hay comprensión del proceso, pues se trata de rescatar la diversidad, de respetar los ritmos de progresos y los procesos de crecimiento de cada establecimiento en su contexto geográfico y

sociocultural. Cada escuela se hace cargo del destino escolar y comunitario y el Mineduc tiene la responsabilidad de asegurar un marco flexible que responda a las necesidades nacionales y permita a cada establecimiento definir su propia visión, para determinar la manera en la cual va a lograr sus objetivos.

LOS PROTAGONISTAS DEL CAMBIO

Escenario existente antes de la Reforma

En 1974, durante el Gobierno militar, se inicia en Chile el proceso de Regionalización Educacional con la creación de 13 Secretarías Regionales Ministeriales de Educación, y a partir de 1980 opera la política de municipalización de la administración de la educación. En 1986 se transfiere el 100% de las escuelas estatales (Pre-básicas, Básicas y Medias) a los municipios.

Del Estado responsable de la educación, se pasó a un estado subsidiario que delegó parte de su función educativa en organismos públicos, como las municipalidades, en entes privados con subvención estatal, y en corporaciones privadas que reciben subvención por cada alumno que asiste a la escuela. Este proceso significó una rebaja del estatus profesional de los profesores. El brusco paso de un sistema a otro sin que mediara un período de experimentación y aplicación piloto –tal cual se había informado a la opinión pública– y sin una etapa previa de preparación de las autoridades que debían asumir la grave responsabilidad de manejar la educación, ni de motivación del profesorado y de los padres de familia, creó desconcierto y desconfianza y una serie de problemas de procedimientos, muchos de los cuales todavía subsisten.

El proceso de desconcentración y descentralización emprendido en Chile es contradictorio. Una investigación que patrocinara el Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) en 1992, concluye:

Durante el régimen militar no se logró efectivamente “descentralizar”. El poder no radicó real y consistentemente en los actores sociales de nivel local y ni siquiera en las autoridades municipales. En los

hechos, en vez de ser el municipio una instancia de gobierno con autonomía para la fijación de sus políticas, operó como un ente ejecutor de las políticas acordadas en el nivel central.

El régimen de subvenciones pudo constituir la base material de la descentralización. Sin embargo, dichas condiciones no se han mantenido en el tiempo, ni por otra parte, han operado con un criterio de equidad.

El análisis de las funciones de los organismos regionales, provinciales y municipales del sector educación concluye en que si bien existe una necesaria especialización en el sentido que las Secretarías Regionales Ministeriales tienen una mayor concentración de atribuciones y responsabilidades en los asuntos técnico-pedagógicos y las municipalidades en los asuntos propiamente administrativos, no se ha producido su lógica hilvanación de funciones entre los tres niveles (Latorre y otros, 1991).

Pérdida del estatus profesional

Antes de la Municipalización de la educación, la función docente se encontraba regulada por el Estatuto Administrativo (Decreto con Fuerza de Ley N° 338, de 1960), procedimiento legal que se aplicaba a todos los empleados fiscales, incluidos los profesores.

En 1978, la Junta de Gobierno, a través de un Decreto Ley (N° 18.602) pretendió crear una carrera docente que, sin embargo, tuvo corta duración por la política de municipalización de la educación. En esta ley no se reconoce la naturaleza del trabajo pedagógico y el profesorado se encuentra regido por las normas generales de la Ley Laboral común para todos los trabajadores (Código del Trabajo).

Este hecho genera una situación que fue agravada en el proceso de municipalización de la educación, ya que puede ser tipificada en algunos aspectos, por lo siguiente:

- Pérdida del estatus de empleado público (DFL N° 338);
- Inestabilidad laboral;
- Pérdida de una carrera funcionaria (bienios, mecanismos de ascenso, perfeccionamiento, etc.);

– Discriminación en el sistema de imponibilidad de los sueldos (el profesor no impone sobre el total de su salario, lo cual origina una jubilación menguada).

La promulgación de la Ley de Estatuto Docente y su respectivo reglamento no ha sido del todo satisfactoria para la comunidad educacional chilena. Diversos actores sociales y políticos han levantado su voz para discutir o rechazar algunos aspectos controvertidos de dicha ley, a partir desde el instante de su formulación jurídica (1990).

La controversia de la gradual aplicación del Estatuto Docente ha generado, permanentemente, una discusión entre el Ministerio de Educación y el Colegio de Profesores, entre sus principales actores, sin desconocer el apoyo privado a la gestión educativa que, sin lugar a dudas, es importante, pero su significación nacional es todavía restringida. Por lo cual su participación en esa disputa no ha sido de primera magnitud, mientras no se clarifique el apoyo financiero al sector educación.

Uno de los puntos más sensibles para el profesorado, es el reconocimiento y valoración social de su labor, así como de las condiciones en que desarrolla su función y la retribución económica a su trabajo.

En el sistema escolar trabajan 113.368 docentes, de los cuales el 95,2% posee título profesional. El 68,4% está formado por mujeres, proporción que en Básica es de 72,3% y en Media de 52,4%.

La sociedad en su conjunto puede percibir cómo el ejercicio de la docencia ha perdido preeminencia social, siendo desplazado por otros elementos sociales y de comunicación.

El protagonismo de los profesores en la actual Reforma Educacional

La reforma en marcha en el país reconoce el rol protagónico de los profesores en la sociedad del futuro y comienza a manifestarse una revaloración de la imagen y trabajo del profesor, surgen iniciativas para mejorar su nivel de ingreso salarial, un plan de renovación profunda de la formación docente con apoyo estatal a las Facultades de Educación a partir de 1998, previa aprobación de proyectos innovativos, así como también se incentiva la capacitación y reconocimiento de los profesores en servicio. Es el momento en que el valor de las voces de los profesores empieza a ser escuchada en torno

a la enseñanza y a la que se suman las voces de los alumnos y la de los padres, cuando se construye el proyecto educativo de la escuela, o cuando participan en un diálogo más global sobre la transformación educativa.

El Mineduc reconoce que un requisito indispensable para el proceso de reforma en el mediano y largo plazo es el mejoramiento de las condiciones de trabajo y de formación de los docentes. El Programa de Desarrollo Profesional de los Docentes, que impulsa el Mineduc considera:

- Formación inicial de profesores.
- Perfeccionamiento de los docentes.
- Becas para pasantías, postítulos y postgrados en el exterior.
- Premios nacionales de excelencia docente.
- Mejoramiento de las condiciones de trabajo y las remuneraciones docentes.
- Políticas de incentivos al desempeño docente.

En el debate sobre cómo mejorar los aprendizajes en el aula se reconoce la importancia de estar actualizados en lo que enseñan, de que tienen que asimilar las ideas más importantes de las asignaturas en que se desempeñan, para que los alumnos puedan elaborar redes de conocimientos comprensibles y significativas. Además que deben disponer de información detallada sobre el curso evolutivo del pensamiento en los niños y adolescentes en esas áreas, que deben saber cómo promover diversas estrategias de aprendizaje en sus alumnos y de cómo equiparlos con una metacognición suficiente para que puedan juzgar sobre el uso de esas estrategias. Esto supone pensar la enseñanza como un proceso que ha de facilitar y acompañar la construcción del conocimiento y que ésta debe partir de sus experiencias en contextos escolares y extraescolares, que valore el juego, la imaginación, la efectividad, la experiencia directa, como puertas de acceso para estimular y facilitar el desarrollo integral de sus estudiantes.

La valoración plena de la profesión docente es consustancial a los éxitos de la reforma educacional y el compromiso con la enseñanza es un ingrediente fundamental del cambio, ya que el docente que no se sienta incondicionalmente comprometido a enseñar, no estará dispuesto a hacer el esfuerzo de aprender y practicar nuevas estrategias pedagógicas.

El compromiso con la enseñanza y con la vida institucional de las organizaciones escolares puede ser mejorado a través de prácticas de

reclutamiento más eficientes, salarios más altos y condiciones laborales apropiadas⁶.

CONCLUSIONES

Las políticas educacionales iniciadas en 1990 han sido coherentes con el diagnóstico que el país ha compartido, radicando su núcleo sustantivo en modificar el qué y cómo se enseña y se aprende. Los grandes principios orientadores han sido el mejoramiento de la calidad de la educación, la modernización y una mayor equidad en su distribución. Enmarcada en un diseño sistémico, se pretende afectar paulatinamente a todas a la vez.

Su concreción ha requerido de un nuevo marco institucional, el que combina criterios de descentralización, de competencia por recursos, introduce nuevos instrumentos de información y evaluación pública de programas e institucionales, promueve la apertura de escuelas y liceos a redes de apoyo externo, especialmente de universidades, centros académicos y empresas.

Caracteriza a la actual reforma su modalidad de ser gradual e incremental, ya que es producida en y desde las escuelas y liceos mismos, dependiendo su avance de las condiciones del entorno y de las capacidades que desarrollen sus actores para llevarla a cabo. Para muchos establecimientos educacionales el avance ha sido más lento y los logros de rendimiento aún no han sido los esperados, en especial en los grupos más desfavorecidos y vulnerables de nuestra población estudiantil.

El carácter protagónico que adquieren los profesionales de la educación en el éxito o fracaso de las innovaciones y reformas ha derivado en el apoyo a una reforma sustantiva en la formación inicial de profesores, la que se ha concretado en el apoyo a 17 universidades comprometidas con esta formación, a partir de 1998.

Se requiere asimismo un esfuerzo importante por mejorar las condiciones de trabajo de los docentes.

⁶UNESCO (1998): *Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, pág. 47. Publicaciones Orealc, Santiago.

En el momento actual, nuestros profesores necesitan recuperar el orgullo de ejercer una actividad de servicio a la comunidad. Debemos exigir a nuestra sociedad que los apoye. Ellos son los que nos mantienen en el ámbito de la civilización y la democracia. Desde las zonas rurales más apartadas, a los barrios más conflictivos y peligrosos, son nuestros profesores el pilar más sólido para la cohesión y regeneración de nuestra vida social.

“Frente a la mentalidad contemporánea del consumismo, que sólo valora el vivir a lo grande, los profesores necesitamos recuperar el sentido de la grandeza oculta en la sabiduría, el valor del ser frente a la prepotencia del tener, la importancia de recuperar los viejos ideales perdidos, ayudar a la nueva generación a entender el mundo que le rodea, compartir con ellos nuestra experiencia, la aventura del descubrimiento de la vida y de la búsqueda de sentido; aspirar a ser maestros de la humanidad, capaces de devolver a nuestros alumnos la imagen del hombre, escrita en sus logros y sus peores fracasos, a lo largo de la historia de la cultura” (Esteve *et al.*, 1995).

El educador del futuro deber asumir el convencimiento de que su rol es de compromiso con la vida, con la esperanza, el amor, que se traduce en una defensa y valoración de los derechos humanos, cuyo centro es la persona, y donde cada día debe ser enfrentado con dedicación, constancia, esperanza y compromiso con el otro.

BIBLIOGRAFIA

- CERDA, SILVA Y NUÑEZ (1991). *El sistema escolar y la pedagogía docente*. PIIE. Impresos S.A. Santiago de Chile.
- COMISIÓN NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN (1994). “Informe para su Excelencia el Presidente de la República, don Eduardo Frei Ruiz-Tagle”. Dcto. Mimeografiado. Mineduc, Sept. 94. Santiago de Chile.
- COX, C. Y GYSLING, J. (1990). *La formación del profesorado en Chile 1842-1987*. Publ. CIDE. Santiago de Chile.
- HAWES G. Y DONOSO D. (1989). *Formación de profesores de Educación Media en Chile: una reflexión necesaria*. C.P.U. Santiago de Chile.
- MINEDUC (1994). “Los desafíos de la Educación chilena frente al siglo XXI”. Comité Técnico Asesor del diálogo Nacional. Santiago, septiembre 1994.
- MINEDUC (1994). “Informe de la Misión Interagencial de alto nivel en apoyo al Mineduc-Chile”.
- MINEDUC (1995). *La reforma educativa en marcha*. Publ. Minduc. Santiago de Chile.
- MINEDUC (1998). *Compendio de información estadística*. Edit. Universitaria. Santiago de Chile.

- NÚÑEZ, I. (1990). *Reformas Educativas e Identidad de los Docentes. Chile. 1960-1973*. PIIIE. Santiago de Chile.
- SCHIEFFELBEIN E. (1992). *En búsqueda de la Escuela del siglo XXI*. C.P.U. - UNESCO. Santiago de Chile.
- SOLAR, M.I. (1994). *Innovación y creatividad en la Docencia Universitaria*. Publicación CINDA-OEA. Santiago de Chile.
- SOLAR, M.I. (1996). "La formación de profesores en Chile". En *Sistemas Educativos. Formação de Proffesores. Cone Sul* (Libro). D.C. Sagra - D.C. Luzzatto. Porto Alegre, Brasil.