Educación 1990- 2008

Las Reformas de la Concertación

Durante los gobiernos democráticos de los últimos 18 años se han realizado grandes avances en la modernización del sistema educativo: se ha convertido en un tema prioritario, se le han inyectado mayores recursos y realizado cambios con proyección de futuro. Sin embargo, los avances aún no son suficientes para incorporar a Chile en los países desarrollados a corto plazo.

Jaime Caiceo Escudero

A lo largo de su sistema republicano, en Chile la educación ha sido una preocupación permanente del Estado, con diverso énfasis, en diferentes direcciones, y con menores o mayores aportes del PIB. Sin embargo, este interés ha llevado a que, lo largo del siglo XX y, especialmente luego de la presencia e influencia del Liceo, surgiera una importante mesocracia en el país (Aylwin, 2002), que propició la aparición de dos partidos políticos que interpretaron a esa nueva clase social emergente: el partido Radical en la primera mitad de ese siglo y la Democracia Cristiana en la segunda.

Durante la centuria anterior hubo hitos importantes en la educación, influidos especialmente por el pensamiento del educador norteamericano John Dewey (Caiceo, 1991). Entre ellos destacan la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria (1920), la Reforma Educacional de 1927, la Reforma Gradual de la Educación Secundaria en 1945, la Reforma Educacional de 1965 y la Reforma Educacional de 1996.

En la década del '60, el gobierno de Jorge Alessandri (1958-1964) constituyó la Comisión de Planeamiento Integral de la Educación Chilena (1962) -conocida como la

"Comisión Vera" y coordinada por Oscar Vera Lamperein[1]- con el objeto de responder a los compromisos adquiridos por el país en el contexto del Programa de la Alianza para el Progreso, impulsado por Estados Unidos con el objeto de iniciar en el país un proceso de planificación integral de su sistema educativo.

El informe de dicha comisión, denominado "Diagnóstico Global del Sistema Educacional Chileno", revelaba una serie de datos: la deserción escolar en la enseñanza primaria alcanzaba al 68 por ciento; más del 30% de quienes cursaban exitosamente la educación primaria no accedía a la enseñanza secundaria y la deserción en este nivel llegaba al 75%. Además, dicho informe señalaba que el nivel educativo de la población chilena era de 4 años de escolaridad, cifra que se reducía a la mitad en los sectores rurales (Núñez, 1990:21).

Con el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) se dio inicio a una de las más profundas Reformas Educacionales, que pretendía renovar en forma integral la educación chilena. En efecto, sus principales objetivos estuvieron dirigidos a: favorecer el acceso y la permanencia en el sistema escolar; readecuar la educación hacia la vida laboral, atendiendo a los requerimientos del país; aumentar la educación primaria de seis a ocho años, la que pasó a llamarse desde entonces educación básica[2] disminuir la educación secundaria de seis a cuatro, que se denominó educación media.

Las obras desarrolladas lograron expandir y diversificar cuantitativamente[3] el sistema escolar[4]; mejorar y desarrollar cualitativamente la educación; iniciar una nueva política cultural (Núñez, 1990:30); crear la Junta de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) para introducir la investigación educacional y la innovación pedagógica; fueron modificados los planes y programas, introduciendo la noción de currículo flexible (Núñez, 1993b:30), para lo cual fueron considerados los planteamientos de discípulos de Dewey: Ralph Tyler y Benjamín Bloom.

La nueva política en educación señaló entre sus principales fundamentos el principio de democratización, como garantía inalienable de la persona humana, la formación para la vida activa, orientada a la producción y el concepto de educación permanente. Desde el punto de vista de las ideas, esta Reforma puso fin a más de 100 años de inspiración laicista de la educación pública y dando inicio a una de inspiración humanista cristiana (Caiceo, 1988). Por lo mismo, el pensamiento de Jacques Maritain y Emmanuel Mounier están presentes en la nueva inspiración: comunitarismo y personalismo (Canales).

Durante el gobierno de Salvador Allende (1970-1973) se dio continuidad a la política iniciada con la Reforma de 1965, respondiendo a la creciente demanda educativa, especialmente de trabajadores y sectores con menos educación y cultura. Esto significó crear más escuelas -una cada dos días- y reforzar más aún la enseñanza de adultos.

En el área de la educación permanente (Núñez 1990: 185), fue elaborado un proyecto denominado Escuela Nacional Unificada -ENU-, que no contó con apoyo ciudadano, especialmente de la Iglesia Católica, debido a su inspiración asociada al materialismo dialéctico. El sistema educativo, producto de la ENU, se vio envuelto en un enfrentamiento entre partidarios del experimento sociopolítico del gobierno socialista y sus detractores. Con ello, las propuestas educativas quedaron en proyecto, sin lograr aplicación alguna (Núñez, 1990: 24).

La ruptura institucional del 11 de septiembre de 1973 instaló en el poder político a la dictadura del General Augusto Pinochet Ugarte, como resultado de tensiones acumuladas desde mediados del siglo recién pasado.

El sistema educacional que implantó el régimen militar tuvo su base en la Constitución Política del Estado de Chile del año 1980, además de otros instrumentos legales, como la Declaración de Principios de 1974 y el documento denominado Políticas Educacionales de Chile, de 1975, además de una serie de Decretos y Decretos Leyes y Circulares que normaron la organización y dependencia del sistema educacional.

La Declaración de Principios y las Políticas Educacionales del Gobierno de Chile determinaron los fundamentos de la educación chilena: el humanismo cristiano, el principio de subsidiaridad del Estado y la descentralización de los servicios, bajo un gobierno nacionalista, autoritario e impersonal.

Los principales cambios de este período de 17 años de dictadura militar (1973-1990) pueden sintetizarse en: Descentralización de los servicios educacionales del Estado, en una primera etapa con la regionalización; Reestructuración del aparato administrativo central del sector educación, en una combinación de medidas centralizadoras y de diferenciación funcional de los organismos; y privatización, entendida no sólo como el traspaso de establecimientos educacionales públicos al sector municipal, o como el fomento de la iniciativa particular en este campo, sino principalmente como la entrega de algunas funciones de administración educacional al sector privado.

1 Premio Nacional de Educación 2001; miembro del equipo técnico de la Vicerrectoría Académica de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (UMCE).
2 La Constitución Política contemplaba la obligatoriedad de la educación primaria y sus costos debían ser asumidos por el Estado. Aumentando de seis a ocho los años de enseñanza elemental, también se incrementaba la obligación del Estado.
3 Para responder a la creciente demanda educativa del nivel básico especialmente, se construyó una escuela diaria en los seis años de gobierno.
4 La educación media se dividió en: científico humanista y técnico profesional; esta última con las áreas agrícola, comercial, industrial y técnica.

Este proceso de municipalización estuvo dirigido a descentralizar la educación, el rasgo más importante de la "modernización" de este período.

Además, se incrementó la cobertura en la educación básica y media, pero desde el sector privado. Pero lo más negativo de este período afectó al área de presupuesto educacional, que bajó del 4,7% del PGB al 2,6% (Caiceo, Parraguez, 2000: 30).

Los sectores más resentidos por esta medida fueron el de educación superior -el aporte estatal descendió del 90% al 30% del presupuesto de cada institución- y el desarrollo de insfraestructura escolar, debido a la casi nula inversión pública

Esto potenció el desarrollo de la educación subvencionada, coherente con la tendencia neoliberal implementada en el país por esos años, y que sometió el ajuste del desarrollo educativo al modelo económico, al mercado de la enseñanza y a la política monetaria de restricción del gasto fiscal.

La crisis económica de 1982 ajustó aún más el escuálido presupuesto público y, de esta forma, el financiamiento del sistema educativo se volvió crítico (Arellano, 2000: 18). Los principios liberales de Milton Friedman inspiraron este modelo.

Reforma Educacional de los Gobiernos de la Concertación

El 11 de marzo de 1990 se dio inicio al retorno a la democracia, con el traspaso de mando del general Augusto Pinochet a Patricio Aylwin Azócar (1990-1994), elegido Presidente por el voto popular, convirtiéndose en el primero de cuatro mandatarios pertenecientes a la llamada Concertación de Partidos por la Democracia[5], que han gobernado el país en períodos consecutivos hasta hoy.

Inmediatamente se comenzó a implementar el llamado Programa de Mejoramiento de Calidad y Equidad de la Educación, MECE (Ver recuadro en página siguiente), puesto que, gracias a las políticas de democratización de la educación y la universalización iniciada en los gobiernos democráticos de la década del '60 e inicios del '70 (Alessandri, Frei y Allende), durante la dictadura militar lograron ser cubiertas las demandas de la educación básica en su totalidad, llegando a una cobertura del 96%, y en la educación media, a un índice superior al 75%. Esto significó que de aquí en adelante los problemas educacionales de Chile no estuvieran asociados a la cobertura, sino a la calidad (Caiceo; Parraguez, 2000: 30).

Por lo mismo, los principios orientadores de las políticas educacionales también sufrieron una transformación.

Los dos criterios articuladores del conjunto de las políticas educacionales de los años '90 y que especifican la naturaleza del accionar público en educación fueron "Programas integrales de intervención de cobertura universal para el mejoramiento de la calidad de los aprendizajes y programas compensatorios focalizados en las escuelas y liceos de menores recursos con bajos resultados de aprendizaje para el mejoramiento de la equidad" (OCDE, 2004: 20- 21).

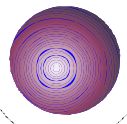
Este programa, enmarcado dentro de las políticas sociales del gobierno tuvo como propósito: mejorar la calidad de la educación, alcanzar la equidad y generar espacios de participación en todos los sectores involucrados en el proceso educativo. Para esta labor se contó con el apoyo financiero del Banco Mundial.

Dicha estrategia de apoyo fue preparada durante la dictadura militar en dos centros importantes de investigación: el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) y el Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE), que contaron para ello con el apoyo de organismos internacionales.

Políticas educativas

1973	1990
Educación focalizada hacia la entrega de insumos.	Focalizada en los procesos y resultados de aprendizaje.
Su principio de equidad es considerado como la provisión de una educación homogénea.	Considera la equidad como provisión de una educación sensible a las diferencias, que discrimina en favor de los grupos vulnerables.
Sus regulaciones son exclusivamente burocrático-administrativas.	El énfasis de la regulación está en los incentivos, la información y la evaluación.
Sus instituciones son relativamente cerradas a requerimientos sociales; se concentran en la autosustentación.	Sus instituciones están abiertas a las demandas sociales, e interconectadas entre ellas y con otros ámbitos o campos institucionales (redes sociales).
Sus lineamientos están basados en políticas de cambio, y reformas integrales, bajo un concepto de planeamiento lineal.	Propone estrategias diferenciadas y un concepto que reconoce la capacidad de iniciativa de las escuelas.
Ausencia de políticas estratégicas (de Estado), o su subordinación a presiones particulares externas e internas.	Políticas estratégicas definidas nacionalmente, con consenso de actores y diferenciación y combinación de medios.

5 Concertación de Partidos por la Democracia, que comenzó inicialmente como la Concertación de Partidos por el No, para el Plebiscito del año 1988, era la agrupación formada por 16 partidos y grupos opositores al gobierno.



El Programa MECE

La iniciativa respondió a los nuevos requerimientos, y requirió para ello del apoyo permanente a los establecimientos educacionales más desprovistos y desprotegidos, socialmente hablando.

Dentro del programa fueron implementados los siguientes proyectos (Caiceo; Parraguez, 2000: 31):

P900: Para las 900 escuelas y liceos más pobres del país. Las acciones de apoyo incluían infraestructura, talleres para profesores, entrega de textos escolares, bibliotecas de aula y material didáctico y talleres de aprendizaje.

Mece Básica: Impulsó estrategias de mejoramiento de la calidad y equidad de los establecimientos de educación básica municipal y particular subvencionado por el Estado (92% de total del país).

Mece Rural: Las escuelas rurales requerían de apoyo en recursos y perfeccionamiento de profesores que comunmente debían ejercer roles uni, bi o tri-docentes. Los niveles de deserción y repitencia son mayores que en sectores urbanos.

Enlaces: A partir de 1992, la red permitió dotar a escuelas y liceos de equipos computacionales (entre 5 y 11 por unidad educativa), Hoy cubre todos los establecimientos educacionales del país.

P.M.E. Mejoramiento Educativo para acceder a recursos del Estado para solucionar los aspectos más urgentes de carácter pedagógico o instrumental, previo diagnóstico de los educandos.

Mece Media: Apoyó especialmente la renovación técnico-pedagógica, propiciando el trabajo en equipo entre profesores y directivos. El diagnóstico previo reveló una crisis en este nivel de enseñanza y a ella se dirigió el programa.

Mece Superior: Proyecto orientado hacia la educación superior: centros de formación técnica, institutos profesionales y universidades.

Las políticas educacionales implementadas por los gobiernos de la Concertación se han distinguido por diversas características que corresponden a tres períodos del proceso. Estas se han desarrollado en un marco común de orientaciones y estrategias, privilegiando ciertas acciones. (Cox, 2003: 41/97).

Educación: Un tema prioritario

Un primer período fue desarrollado durante la fase de construcción de las condiciones necesarias para hacer de la educación un tema prioritario para el gobierno. En él se identifican tres hitos importantes: El diagnóstico y la propuesta de cambio de la Comisión Nacional de Modernización de la Educación, que analizó, acordó y sistematizó las tareas nacionales en educación (1994); los acuerdos de implementación y financiamiento de la Jornada Escolar Completa (1996); y los acuerdos para la modificación de la Constitución Política, a fin de establecer en 12 años la educación obligatoria (2003).

El inicio de la Reforma Educativa

El segundo período (1996) correspondió al gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Ese año, su mensaje presidencial en el Congreso, con motivo del Inicio de la Legislatura Ordinaria el 21 de mayo, anunció el inicio de una Reforma Educacional. Más tarde fueron establecidos por Decreto los Objetivos Fundamentales y los Contenidos Mínimos Obligatorios (OFCM) para la educación básica (1996) y para la educación media (1998), de acuerdo a la Ley Orgánica Constitucional para la Enseñanza (LOCE), promulgada el 10 de marzo de 1990, último día de la dictadura militar.

Durante esta fase, la atención se centró en la reforma curricular, producto de los nuevos planes y programas iniciados a partir de los OFCM, y para apoyar la intensificación de los programas de mejoramiento escolar y de políticas de fortalecimiento de la profesión docente.

Una acción concreta del cambio que se iniciaba estuvo en la promulgación de la Ley de Jornada Escolar Completa, que aumentaba la permanencia del alumno en la unidad educativa, como una forma de mejores aprendizajes.

El incremento del tiempo en la escuela ya había formado parte de las medidas adoptadas, al aumentar de 37 a 40 el número de semanas de clases por año. Además, en 1995, había sido creada una subvención de reforzamiento educativo, que permitía que los alumnos pudieran acceder a horas adicionales durante los últimos meses del año.

La extensión de jornada significó que las horas semanales de clases en la enseñanza básica se elevaran de 30 a 38, y que en la enseñanza media ascendieran a 42. Si sumamos las horas agregadas a lo largo de los 12 años de escolaridad, éstas equivalen a más de dos años de actividad escolar suplementaria con respecto al régimen de doble jornada.

Estudios internacionales respaldaron sólidamente el impacto de una extensión de jornada en el colegio. Entre ellos, "Prisoner of Time", una investigación realizada en Estados Unidos por la National Education Commission on Time and Learning, además de otras 130 investigaciones sobre esta materia, realizadas por The Brookings Institution. De ellas, el 97% afirmaba que existía un vínculo muy consistente entre la permanencia en la escuela y el logro de mejores resultados.

Pero la Jornada Escolar Completa significó no sólo aumentar el tiempo de contrato de los profesores, para lo cual hubo que elevar el monto de la subvención mensual, sino también un cambio estructural de las instalaciones escolares en gran parte de los colegios del país, que requirió de una cuantiosa inversión, similar a la realizada en infraestructura durante los gobiernos de Frei Montalva y Allende.(Caiceo, 2006).

Aprendizajes significativos

El tercer período, fijado para la segunda mitad del año 2000, responde a los resultados de las evaluaciones del Sistema de Medición de la Cali-

dad de la Educación (SIMCE)[6], del Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMSS)[7] y la Prueba Internacional PISA[8]. Sus acciones han estado dirigidas a intervenir sobre las prácticas de enseñanza-aprendizaje, para transformar las experiencias formativas en experiencias de aprendizaje significativas para los niños y jóvenes.

El eje del quehacer educativo en esta fase se colocó en el aprendizaje del alumno, más que en la enseñanza del profesor. Los resultados de las mediciones realizadas hasta la fecha apuntan a un mejoramiento de los resultados de aprendizaje de los alumnos, pero aún no en la intensidad esperada, especialmente en el sector municipal y en el particular subvencionado. Es quizás, esta situación la que más se ha criticado últimamente, pues se reconoce que en los 18 años de gobiernos democráticos se ha incrementado enormemente el presupuesto para educación y la calidad de los resultados no ha mejorado sustantivamente.

Educación Parvularia

Otro aspecto relevante de los últimos años fue la paulatina incorporación de la totalidad de los niños entre 2 y 4 años a las garantías de acceso y beneficios estatales. Los hijos de madres trabajadoras, entre los 89 días de edad y los 2 años, están protegidos por la legislación laboral desde hace muchos años: tienen derecho a sala-cuna y, a partir de los 5 años pueden acceder al kinder en los establecimientos educacionales subvencionados financiados por el Estado.

Desde fines de los años '60 el gobierno ha desarrollado un trabajo sostenido por la protección de los niños pequeños, a partir de la creación de la Junta de Jardines Infantiles -JUNJI- en 1968, durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva.

Para aumentar su cobertura, en los años '90 fue creada Fundación Integra, dependiente de la Primera Dama, a fin de lograr el desarrollo integral de niños y niñas, de entre tres meses y cinco años de edad, que viven en situación de pobreza o vulnerabilidad social.

En el año 2000, el discurso del Presidente Ricardo Lagos se pronunciaba respecto de la necesidad de ampliar la cobertura de la educación preescolar como una de las medidas más importantes para mejorar las oportunidades de los chilenos pobres. Tres años más tarde, la encuesta CASEN 2003 indicaba que del total de niños menores de 5 años (1.161.589) el 20,4% cursaba en algún tipo de establecimiento pre escolar.

Finalmente el año 2007 el gobierno promulgó la reforma constitucional que universaliza la educación pre escolar, con lo que se consideró como un deber irrenunciable la garantía de acceso y financiamiento de este tipo de educación en su nivel de kinder y, a partir del 2008, se inició la ampliación de cobertura a pre kinder.

Herencias

Algunos de los temas -heredados de la dictadura militar- de mayor preocupación en estos años, tanto para el gobierno, como para muchos ciudadanos y estudiantes, han sido:

LOCE

La ley Orgánica Constitucional para la Educación fue promulgada el último día de la dictadura militar

6 Sus resultados han revelado una gran brecha entre la educación particular pagada (puntajes superiores a los 300) y particular subvencionada y municipal (puntajes entre 250 y 275), aunque muchos registran puntajes inferiores a 250 puntos, el mínimo.

7 El TIMSS 2003 arrojó que los estudiantes chilenos tuvieron un desempeño muy inferior al de la mayoría de los alumnos de otros países, ubicándose en el lugar 38 de 46 en Matemática y 35 de 46 en Ciencias.

8 Programme for Internacional Student Assessment de la OCDE (PISA) evalúa -cada tres años- las destrezas de los alumnos en Lectura, Matemática y Ciencias. En PISA 2000 (2001), el desempeño de los alumnos fue similar al de Argentina y México, y superior al de Perú. En dos disciplinas (Matemática y Ciencias) Chile obtuvo un mejor desempeño que Brasil.

en 1990. A pesar de que en el área curricular contiene aspectos novedosos y coherentes con las teorías más recientes, como la posibilidad de que cada establecimiento educacional pudiera establecer su propio Proyecto Educativo Institucional y sus propios Planes y Programas teniendo presente los OFCM, su énfasis en general apunta a la libertad de enseñanza, en desmedro del derecho a la educación; a una excesiva protección a la educación particular subvencionada; y cierto énfasis -en uno de sus artículos- en la seguridad nacional, propio del régimen militar.

Esta ley posee rango constitucional, es decir, requiere de quórum calificado para su derogación, cambio o modificación. Este quórum calificado significa que requiere de 4 séptimos de los votos parlamentarios, y no de una simple mayoría de los votos.

El rechazo ciudadano condujo a un movimiento estudiantil a mediados del año 2006 que planteó como principal bandera de lucha su derogación. Al cierre de esta edición se discutía en el Congreso una nueva Ley General de Enseñanza que sustituirá la LOCE y para ello se ha firmado un acuerdo con la oposición.

Municipalización

El traspaso de los establecimientos educacionales fiscales a las Municipalidades fue iniciada, en 1982, como una política de descentralización implementada por la dictadura militar. Sin embargo, paulatinamente se transformó en una "municipalización" del sistema.

Los gobiernos democráticos mantuvieron esa política, aunque el sistema no ha dado los resultados esperados en el mejoramiento de la calidad de la educación en sectores más desposeídos, que son mayoritariamente atendidos por este sistema. Por ello, este aspecto fue otra de las banderas de lucha del movimiento estudiantil de 2006 y está incluida dentro de las demandas que actualmente movilizan las manifestaciones de parte de los profesores y alumnos escolares y universitarios.

Se encuentra en estudio una modificación a esta forma de administración de la educación pública. Entre las propuestas se plantea la posibilidad que dos o más municipalidades se unan para administrar mejor sus establecimientos educacionales o que la administración se haga a nivel de cada Secretaría Regional Ministerial de Educación (SEREMI) a lo largo de las 15 regiones existentes en el país.

"En el año 2000, el discurso del Presidente Ricardo Lagos se pronunciaba respecto de la necesidad de ampliar la cobertura de la educación preescolar como una de las medidas más importantes para mejorar las oportunidades de los chilenos pobres".

Financiamiento del sistema escolar:

Desde el siglo pasado, los establecimientos educacionales particulares podían acceder a subvención por parte del Estado para financiar su funcionamiento. Sin embargo, la cancelación se hacía con uno o dos años de atraso.

Por ello, y para incentivar la educación particular y disminuir aquella de dependencia estatal, la dictadura militar comenzó a implementar, a partir de 1974, un proceso que contemplaba cancelar la subvención mes a mes. Esto llevó a que el sector particular subvencionado creciera de manera importante, y si en 1973 la educación pública abarcaba más del 70% del sistema escolar; hoy sólo alcanza el 50%.

En 1980, la subvención se calculaba en base a la Unidad Tributaria Mensual (UTM), cuyo valor es equivale hoy a cerca de 80 dólares. Pero la crisis económica de 1982, llevó a las autoridades a reemplazarla por la Unidad de Subvención Educacional -USE-, cuyo valor actual asciende a menos de 35 dólares. Por lo mismo, a pesar del incremento de los recursos, aún no se alcanza los valores históricos de financiamiento de la educación. Este mismo tipo de financiamiento opera para el sector municipalizado, como particular subvencionado.

En síntesis, se ha descrito que la educación en Chile ha tenido altos y bajos. En efecto, en los tres últimos gobiernos democráticos anteriores al golpe militar (Alessandri, Frei y Allende) hubo avances. Durante la dictadura militar, la enseñanza básica mantuvo su crecimiento cuantitativo, pero la reducción presupuestaria, la escasa inversión en infraestructura y formación, perfeccionamiento y remuneración de los docentes evidenció que la enseñanza no era un tema de prioridad para el Estado.

Finalmente, durante los gobiernos democráticos de los últimos 18 años se han realizado grandes avances en la modernización del sistema, convirtiéndolo en un tema de gran relevancia, inyectándoles mayores recursos y realizando cambios con proyección de futuro. Sin embargo, los avances aún no son los suficientes para incorporar a Chile en los países desarrollados a corto plazo.

Jaime Caiceo Escudero *es Doctor en Ciencias de la Educación, académico de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación y director del Colegio Santa Isabel de Hungría.*