

CAPÍTULO VIII

LA REALIDAD ACTUAL DEL SISTEMA ESCOLAR

CON EL PROCESO de reforma se transformó de manera profunda el sistema educacional en Chile. Los criterios de mercado –propios del modelo neoliberal– se incorporaron en la educación, que pasó a ser vista como un negocio. El sector privado se involucró más activamente, lo que implicó el surgimiento de nuevos actores y procesos educativos.

La reforma de los ‘90 se ha construido sobre la misma base que la de los ‘80: sin modificaciones en el sistema de financiamiento de la educación, ni un mayor rol regulador y fiscalizador del Estado, con lo cual, más allá de los objetivos explícitos, en lugar de avanzar hacia una mayor equidad, se han profundizado algunas de las tendencias más negativas del modelo, como la desigualdad y la fragmentación, lo cual es reconocido, incluso, en la última evaluación que el gobierno chileno encargó a la OCDE (2003).

Del mismo modo, una reciente publicación mostró que la reforma educacional, en lugar de tener impactos significativos o estructurales en términos de disminuir la brecha entre sectores populares y los pudientes, se ha transformado en:

“(a) una reforma tecnocrática, donde lo que prima es la voz de los técnicos y de las directivas del Banco Mundial y del BID, donde la opinión de los docentes no tiene cabida;

- (b) una reforma centralizadora, que crea y ejecuta directamente programas que son 'bajados' a las escuelas, donde reina frente a ellos el desconcierto por las muchas veces contradictorias directivas que conllevan;
- (c) orientada por resultados finales e inmediatos, sin considerar suficientemente la importancia que tienen los procesos y los cambios a largo plazo, donde debería ser más importante educar integralmente para convertir en ciudadanos a nuestros alumnos y alumnas, que obtener un resultado inmediato en matemáticas que nos permita competir con otros países en rankings absurdos y que en nada aportan a los procesos educativos⁵⁴.

Además, los distintos programas y medidas que constituyen las bases de la actual reforma, se han ido desarrollando muchas veces sin una articulación entre ellos, lo que no facilita que las diferentes acciones se complementen y potencien en los establecimientos, porque en el quehacer cotidiano de las escuelas estos se implementan como esfuerzos educativos distintos y sumativos, produciéndose, además, un enorme desgaste de recursos humanos y financieros.

Por otra parte, la reforma está planteada en la teoría como una reforma que apunta tanto a elevar la calidad como a concretar la equidad del sistema. Sin embargo, la realidad indica que la reforma está fundada, principalmente, en la calidad y no en la equidad.

Desde el punto de vista de una política de discriminación positiva para la equidad, sólo el Programa de las 900 Escuelas, el Programa de Educación Rural y el Liceo para Todos han tenido ese enfoque, en la medida en que, más allá de múltiples problemas que aún deben resolverse, dan una atención especial a los sectores más marginados de la sociedad. Sin embargo, esa experiencia positiva no se ha extendido al diseño de políticas hacia la educación de adultos, los séptimos y octavos años rurales ni la educación indígena.

Además, se han mantenido, y en algunos casos acentuado, las formas de descentralización y financiamiento, que utilizan herramientas de mercado, todas las cuales atentan contra la equidad. Ello porque, por una parte, se mantiene el financiamiento vía subvención por asistencia promedio por alumno y, por otra, persiste la entrega de recursos fiscales a sostenedores particulares subvencionados, que lucran con los recursos públicos, sin mecanismos de control, lo que claramente atenta también contra el desarrollo de la educación pública.

⁵⁴ Mella, Orlando 2002 "Educación y equidad en Chile" en *Persona y Sociedad* (Universidad Alberto Hurtado/Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales, ILADES) Vol. XVI, N° 1, abril.

Otra situación observada en este marco de preocupación es que los fondos adicionales para promover calidad son fondos competitivos, vía proyectos, a los cuales difícilmente acceden los sectores más desfavorecidos, pues no tienen las competencias técnicas ni los recursos necesarios para postular satisfactoriamente a los concursos, reproduciéndose de este modo un círculo vicioso de iniquidad.

La Ley de Financiamiento Compartido ha tenido gravísimas consecuencias, con serias implicancias en la iniquidad y fragmentación del sistema. Junto a ello está generando una virtual competencia por lograr un mayor status entre las familias y los alumnos —expresado en el monto del pago que cada familia realiza—, competencia que arroja como resultado el menosprecio a quienes pagan menos o no pagan. Así, se han introducido al mundo de la educación, con más fuerza, la lógica de consumo y los prejuicios de clase, absolutamente contradictorios con una educación sustentada en los valores de la solidaridad, la tolerancia, la democracia, todos valores que la reforma educativa asume como propios.

Pero, además, el sistema de financiamiento compartido ha introducido un conjunto de prácticas discriminatorias que atentan objetivamente contra el derecho a la educación. Ejemplo de ello son las numerosas y diversas sanciones por no pago: expulsión de estudiantes, retención de documentos, sanciones a los alumnos, presiones a los padres, cobros judiciales que han llegado hasta el embargo. Situación que se ha agudizado el último tiempo por la crisis económica que viven los apoderados.

Pero más allá de estas prácticas discriminatorias, las consecuencias que genera este mecanismo pueden ser aún más graves a mediano y largo plazo. De hecho, ya se está produciendo, por procesos de selección, autoselección y abandono, una modificación de la composición social de los alumnos de muchos de los establecimientos donde está operando este sistema, definida por la capacidad de pago de las familias, lo que sin duda refuerza la segmentación y fragmentación social.

Operando así, el sistema de financiamiento compartido, al que ya se ha incorporado un 30% de la población escolar, profundiza y consolida los procesos de segregación, desintegración social y segmentación estructural en el sistema escolar, lo que puede generar repercusiones graves, difícilmente reversibles.

De este modo, si bien la reforma ha entregado nuevos y mayores recursos, estos no necesariamente están favoreciendo la equidad, ya que los mecanismos de financiamiento, que son la base de los problemas de iniquidad, no han sido modificados.

Por otra parte, tampoco ha cambiado sustancialmente el rol regulador del Estado en relación con la calidad de la educación. Si bien el Ministerio tiene mayor injerencia en los procesos educativos, la lógica que finalmente domina o intenta imponerse es la que postula la educación será regulada por el mercado.

Desde esta lógica, el Estado se hace cargo de un Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación, a través del cual todas las escuelas y liceos del país son evaluados en sus resultados por un instrumento único. Dichos resultados operan para que los clientes decidan a qué establecimientos podrán enviar a sus hijos para que reciban una mejor calidad educativa. De este modo, los resultados del SIMCE y la evaluación de la calidad de la educación se tornan sinónimos, y dichos resultados se utilizan, a su vez, como principal indicador de evaluación de la reforma educativa.

De este modo se esconden, o no se enfrentan, dos problemas principales. Por una parte, una tendencia a mantener una visión estrecha y reduccionista respecto de la calidad de la educación, contradictoria con los propios supuestos de la reforma, ya que lo medido en esta prueba es el logro de ciertos objetivos de aprendizaje, que pueden ser medidos y estandarizados, en determinadas áreas, y sólo eso. Por otra, el SIMCE termina siendo un instrumento para rankear los establecimientos en el mercado, lo que se constituye en una lógica perversa, que daña a la educación pública y niega la igualdad de oportunidades para todos los niños y niñas chilenos. Por una parte, porque estigmatiza siempre a los mismos establecimientos, la gran mayoría de sectores populares y municipalizados, que son los que aceptan a todo niño y joven en edad escolar. Paralelamente, porque, cada vez más, impulsa a los colegios a seleccionar y discriminar alumnos, para dejar a los mejores y de ese modo tener mejor imagen y competir de mejor manera en el sistema educativo.

A través de la entrega pública de resultados, lo que se pone en marcha finalmente es una campaña interesada a través de los medios de comunicación que representan a poderosos sectores de nuestra sociedad, que buscan terminar definitivamente con el sistema público de educación, demostrando que son los colegios municipales los que tienen logros más bajos, y poner el dedo acusador sobre los profesores, aduciendo la necesidad de privatizar el sistema educativo, sometiendo tanto a alumnos como a docentes a las leyes del mercado.

Por su parte, la Jornada Escolar Completa, eje central de la reforma, presenta graves problemas en el ámbito del financiamiento, en el educativo-pedagógico y en las condiciones laborales de los docentes.

Sin duda, la Jornada Escolar Completa es un requerimiento de este sistema educativo para avanzar en una educación de mayor calidad y equidad. Fue propuesta por el Colegio de Profesores, con anterioridad a la iniciativa

gubernamental que, finalmente, se concretó en ley. Sin embargo, en lugar de constituirse en un mecanismo capaz de generar un avance, en los términos en que finalmente fue tramitada, no escuchando la opinión de los profesores y de la comunidad educativa, sino privilegiando la del sector privado y del empresariado, tiende a agudizar la fragmentación y estratificación del sistema. Entre otros aspectos, porque excluye en su implementación a los primeros y segundos años básicos, que son justamente los sectores más vulnerables y que más requieren dicha medida para su desarrollo cognitivo y social, así como porque profundiza las políticas de privatización, entregando a los particulares subvencionados no sólo mayor asistencia para el financiamiento de la jornada extendida, sino también, por primera vez en la historia de Chile, dineros fiscales para infraestructura y mantenimiento de la misma.

Por otra parte, el financiamiento establecido en la ley es absolutamente insuficiente. Lo es, en primer lugar, en relación con las necesidades de infraestructura. La gran mayoría de los establecimientos que ya están incorporados al sistema carece de salas adecuadas y de otros espacios indispensables para la aplicación de la JEC; por otra parte, son muchos los establecimientos educacionales municipales que están impedidos de incorporarse, pues condiciones de seguridad básica impiden ampliar las actuales construcciones, favoreciéndose de este modo a los establecimientos privados subvencionados.

En otro ámbito, los problemas de alimentación de los educandos son también graves. Por un lado, no existen las condiciones físicas adecuadas, los alumnos deben almorzar en sus salas o en los patios; por otro, sólo los establecimientos con más del 50% de vulnerabilidad reciben almuerzo para la totalidad de los alumnos, a través de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), organismo fiscal destinado a estos fines.

En lo educativo pedagógico, el sentido fundamental de la JEC –según señalan los documentos oficiales– es “favorecer el tiempo pedagógico educativo de maneras nuevas, diferentes y mejores”. Lo claro es que, en base a las experiencias analizadas, la JEC tiende a convertirse en un programa más, que se suma a las múltiples tareas del profesorado, sin articularse a los otros diversos programas del Ministerio de Educación que están en curso. De hecho, lo que sucede, generalmente, es que durante las horas de clases de la mañana y de la tarde se hace lo mismo que se ha hecho siempre. Las clases siguen siendo las mismas. El resto son talleres, sin una rearticulación del currículo.

Al no existir programas de perfeccionamiento suficientes ni nuevas formas de organización del trabajo, no se logra, como lo señala la propuesta gubernamental, “posibilitar una pedagogía centrada en el trabajo de los alumnos y sensible a las diferencias individuales”.

Tampoco se implementan contratos de trabajo para los docentes que les permitan asumir las tareas que trascienden las horas de docencia directa. La jornada extendida se transforma, más que en un atractivo que los impulse a incorporarse a ella, en un perjuicio que limita la posibilidad de trabajar en otro establecimiento u otra actividad remunerada.

La reforma curricular tampoco propicia una efectiva reforma democratizadora del sistema educativo. De partida, resulta importante señalar que los OFCMO fueron diseñados y decretados sin participación real del magisterio. Se construyen sobre la misma concepción de Estado subsidiario, es decir, una política de Estado que entiende a la educación, esencialmente, regulada por el mercado, y a los estudiantes, centralmente, como recursos humanos y formando parte de un engranaje económico. Una propuesta curricular ligada, en definitiva, a aquellos aprendizajes que permiten al sujeto insertarse en el mercado laboral, olvidándose de aquellos otros relacionados con la formación social más amplia. Así, se pierde su sesgo ético democratizador.

Clara expresión de ello es que en la propuesta curricular de educación media, por ejemplo, en los liceos industriales se excluya la asignatura de filosofía, o no sea obligatoria la educación física. En otras palabras, formación integral para algunos, cercenada para otros.

Pero lo más grave es que los márgenes de flexibilidad curricular propuestos y la liberalización de los tiempos y de los planes y programas, evidencian también en la práctica una aceptación de la discriminación en favor de los establecimientos con mayores recursos, dejando en condiciones de desmedro a aquellos que no pueden generar proyectos curriculares que requieran de implementación de laboratorios o de infraestructura que demande altos costos. Ello arriesga la articulación del sistema y, en consecuencia, el carácter unitario nacional del proceso educativo, que siempre fue concebido como cautelador y transmisor de las tradiciones y valores propios de nuestra identidad como nación. Es decir, vulnera uno de los sentidos básicos de la educación nacional.

En términos del perfeccionamiento, pareciera que no se considera que 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 también 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.

Para ser efectiva, una reforma exige una formación y perfeccionamiento docente con características distintas y con orientaciones definidas 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. Es necesario que, como producto de este cambio, el alumno sea valorado y respetado, en su particularidad, en sus conocimientos y saberes previos, de manera de alcanzar aprendizajes significativos, y formarse como un ser humano íntegro, reflexivo, crítico, capaz de hacerse cargo de sus procesos de aprendizaje y de seguir aprendiendo.

Para ello se requiere, ineludiblemente, modificar los cursos de perfeccionamiento y terminar con las políticas de formación inicial y de perfeccionamiento reguladas por el mercado, para diseñar políticas nacionales de formación y perfeccionamiento docente articuladas y lograr el compromiso de financiamiento para un perfeccionamiento masivo, gratuito y permanente, como parte del quehacer pedagógico.

Un paso en tal sentido está dado por el hecho de que se haya aceptado la propuesta del Colegio de Profesores en orden a acreditar obligatoriamente las carreras y programas de formación inicial docente, considerando la liberalización existente en la educación superior chilena.

Favorecer un verdadero protagonismo y rol profesional, que permita una “autonomía efectiva”, como lo propone la reforma, implica, necesariamente, la participación tanto en el plano del diseño de las políticas como en el campo propiamente pedagógico, lo que ha sido asumido parcialmente por el Ministerio de Educación, que en los últimos años ha dado algún tipo de participación, en algunos aspectos, a los docentes y al magisterio organizado en el proceso de reforma.

En definitiva, como lo reconoció hace unos años el propio Ministerio de Educación, en un libro donde evalúa la reforma, más allá de que la gran mayoría de los profesores siente necesidad de cambios, “mantiene una disposición socio-afectiva de desánimo y de carencia de perspectivas”, porque efectivamente no existen “instancias permanentes de participación a nivel del diseño y evaluación de las políticas públicas” ni una “perspectiva de mediano plazo sobre la situación laboral y el mejoramiento salarial”.

Por otra parte, se sostiene que la reforma requiere de un mayor compromiso de los actores involucrados en el proceso, especialmente de los profesores. Sin embargo, las condiciones que institucionalmente se han creado para facilitar estas acciones siguen siendo débiles. De tal modo, las posibilidades

que tiene la reforma para cambiar efectivamente las prácticas en el aula pasan por incidir de manera efectiva en la estructura legal del sistema y abrir un espacio más amplio para la incorporación de todos los actores en la definición y puesta en marcha de las nuevas orientaciones de la educación.