

Medio	Ciper
Fecha	7-1-2014
Mención	Luces e interrogantes del programa educacional de Michelle Bachelet. Artículo de Juan Eduardo García-Huidobro junto a Carlos Concha y Lilia Concha, todos investigadores del CIDE UAH.

Luces e interrogantes del programa educacional de Michelle Bachelet

Por : Juan Eduardo García-Huidobro S., Lilia Concha Carreño y Carlos Concha Albornoz en *Opinión* 07.01.2014



Para hablar de reformas educativas de fondo y de cómo estas pueden naufragar, pocos están más autorizados que Juan Eduardo García-Huidobro. En 2006 fue la cabeza de una comisión presidencial convocada por Michelle Bachelet que llegó a proponer el fin del lucro en la educación. Más tarde las presiones de la derecha y de la iglesia llevaron a retirar esa y otras reformas que hoy vuelven como eje del segundo mandato de Bachelet. En este texto, García-Huidobro junto a Carlos Concha y Lilia Concha analizan a fondo el programa presidencial que hoy es la hoja de ruta de lo que debería ocurrir en los próximos años. Ven puntos luminosos, pero también grandes incertidumbres y zonas de conflicto con los poderes que por ahora se han replegado, pero que siguen ahí.

¿HACIA DÓNDE MIRA EL PROGRAMA EDUCACIONAL?

Lo más luminoso del Programa de Michelle Bachelet es su orientación general. El programa ubica a la educación entre los principales desafíos que Chile debe enfrentar para ser una sociedad desarrollada, integrada y más plenamente democrática. La perspectiva para enfrentar la política educativa es clara; reduce sustantivamente el espacio del mercado educativo y sitúa a la educación como un derecho social de todos y todas, con independencia de su situación social, étnica o del lugar del país que habite.

Reconociendo los logros conseguidos en educación, diagnostica tres puntos críticos: la desigualdad educacional, la segregación y la crisis de la educación pública. A ello añade una gran deuda de calidad, entendida integralmente y no limitada solo a los aspectos evaluables en pruebas estandarizadas como el Simce. El concepto de calidad propuesto es exigente y se retoma poco en el resto del Programa. Alude a asegurar que todos tendrán derecho de integrarse a un proceso educativo donde serán reconocidos y accederán a “experiencias de aprendizaje que les permitan desplegar talentos y lograr las competencias requeridas por la sociedad actual, promoviendo un desarrollo ciudadano a escala humana y basado en el bien común”.

En ese marco, se reposiciona al Estado como responsable de garantizar el derecho a una educación de calidad, entregando a todos los chilenos/as garantías explícitas y exigibles, y fortaleciendo la educación pública, para que tenga presencia relevante en todo el territorio y sea de tal calidad que fije los estándares para el resto del sistema.

Se subraya también la importancia y el aporte creativo que deben hacer los establecimientos educacionales y los profesores. Para ello la profesión docente debe estar entre las más valoradas y exigentes, y se debe entregar espacios de autonomía y participación para que los profesores puedan desarrollar responsablemente su labor.

El programa propicia la gratuidad universal de la educación y el fin al lucro en todo el sistema educativo con aporte público. De hecho, lo que se promete es extender la norma que prohíbe el lucro en las universidades al resto de la educación superior y prohibir el lucro con recursos públicos en la educación particular subvencionada. Se es cuidadoso en señalar que para implementar esta medida se considerarán los plazos y mecanismos que permitan a los establecimientos particulares subvencionados realizar los ajustes necesarios.

La excepción será la educación particular pagada, en la que se mantiene la posibilidad de lucrar. Sobre ello vale la pena dejar establecido que esta modalidad es la expresión más antigua y evidente de segmentación social de la educación en nuestro país. Es un tema que queda abierto: ¿debe seguir

existiendo la educación pagada tal como la conocemos? Si este tema no se discute se introduce un doble estándar difícil de sostener: se toman medidas para hacer más integrada la educación de “los otros”, pero la elite política, que toma estas medidas, mantiene una educación distinta para su prole.

REFORMA DE LA EDUCACIÓN PARVULARIA

La reforma a la educación de párvulos propuesta contempla aumento de cobertura, mejora de la calidad y fortalecimiento institucional.

“¿Debe seguir existiendo la educación pagada tal como la conocemos? Si este tema no se discute se introduce un doble estándar difícil de sostener: se toman medidas para hacer más integrada la educación de “los otros”, pero la elite política, que toma estas medidas, mantiene una educación distinta para su prole.”

Se recibirá a 90.000 niños más de 0 a 2 años, para lo que se requiere 4.500 nuevas salas cunas; de ellas, 500 se construirán en 2014. En el tramo 2 a 4 años, el aumento de matrícula será de 34.000 niños. También se contempla programas educativos complementarios para fortalecer el rol educador de la familia en zonas aisladas donde las modalidades convencionales no son viables. Además se asegurará el acceso a sala cuna o jardín infantil de jornada extendida a todo hijo de madre trabajadora.

Para mejorar la calidad se incrementará la relación de profesionales y técnicos, sin embargo no hay un compromiso explícito de la proporción niños/profesionales a la que se pretende llegar. En todo caso, la gran estrategia de progreso cualitativo es el mejoramiento del personal que trabaja en este nivel, para lograrlo se anuncia una acreditación más exigente a las carreras de educación parvularia y programas de perfeccionamiento de directoras, educadoras y técnicas. Al respecto llama la atención el silencio sobre el tema salarial y las condiciones de trabajo de las educadoras de párvulos. Hoy el salario es muy bajo, lo que pone en riesgo la renovación de estas profesionales, máxime si se pretende una formación más exigente. Es urgente incorporar estos profesionales a una futura ley de carrera docente.

Respecto a nueva institucionalidad se propone crear una Subsecretaría de Educación Parvularia que asuma rol político del sector y situar el rol fiscalizador en la Superintendencia de Educación. En fiscalización un punto crítico que hoy está poco regulado son las exigencias para autorizar la apertura de nuevos jardines, sin embargo el programa no se pronuncia al respecto. Se mantiene Integra y Junji como instituciones con oferta pública, junto a los municipios. Queda la tarea de

igualar los estándares de calidad de los dos servicios y resolver la dependencia de Integra. Parece aconsejable su traspaso desde la Presidencia a una entidad pública más sectorial y especializada, como el Ministerio de Educación. Finalmente, todavía en lo institucional, es preciso revisar y mejorar los estándares de calidad y funcionamiento de los jardines de “transferencia municipal”, que han soportado gran parte del esfuerzo de ampliación de cobertura pública para menores de 4 años.

REFORMA A LA EDUCACIÓN GENERAL

La reforma a la educación general contempla aspectos institucionales, un núcleo de medidas para mejorar la calidad de la práctica docente, de la formación docente y de la carrera docente y, algunas disposiciones específicas respecto a la educación técnica.

En lo institucional se contempla tres cambios profundos y complejos. El primero es el término de toda forma de selección de estudiantes por motivos económicos, sociales, académicos y conductuales. Se supone que la norma se aplicará desde pre-kinder a cuarto medio, aunque no se es explícito. Parece una medida simple, sin embargo implica un cambio de mentalidad muy profundo, tanto en los colegios particulares subvencionados, como en los de dependencia municipal que seleccionan. De hecho, la selección ya está prohibida hasta sexto básico en la Ley General de Educación, pero existen variados testimonios que señalan que esta prescripción no se cumple. Los otros dos cambios remecan las actuales bases institucionales del sistema: la supresión del financiamiento compartido, que afecta a la mayor parte de la educación particular subvencionada (aproximadamente a un 80% de ella), y la desmunicipalización de la educación pública, la que atiende al 38 % de la matrícula del sistema escolar.

En reemplazo de la administración municipal de la educación pública se propone la creación de un Servicio Nacional de Educación Pública descentralizado, cuya función será el apoyo técnico-pedagógico, administrativo y financiero de los establecimientos públicos y la creación de Servicios Locales de Educación Pública de los cuales dependerán los establecimientos. Estos servicios contarán con personalidad jurídica y patrimonio propio, y tendrá un Consejo Consultivo integrado por miembros de la comunidad educativa y por representantes de las facultades de Educación de instituciones públicas de la región.

Es difícil emitir una opinión fundada sobre la propuesta, ya que ella se enuncia de un modo muy general. Pese a ello caben preguntas. La primera respecto al andamiaje institucional que, al parecer, no se ajusta al sistema administrativo existente (nivel nacional, regiones, provincias, municipios),

sino que crea otra clasificación territorial. ¿No sería más simple pensar en un Servicio Nacional de Educación Pública constituido por Servicios Provinciales de los que dependan y reciban apoyo pedagógico y administrativo los establecimientos? Se lograría así 40 a 50 equipos de alta calidad pedagógica y administrativa para apoyar a los establecimientos. Si esta función de apoyo financiero, administrativo y pedagógico se va a dar desde el Servicio Nacional de Educación Pública, no se entiende cuál sería el rol de los Servicios Locales.

“Llama la atención el silencio sobre el tema salarial en la educación parvularia y las condiciones de trabajo de las educadoras de párvulos. Hoy el salario es muy bajo, lo que pone en riesgo la renovación de estas profesionales, máxime si se pretende una formación más exigente. Es urgente incorporar estos profesionales a una futura ley de carrera docente”.

La segunda cuestión dice relación con la participación de las facultades de educación en los consejos de los servicios. Se trata de una idea interesante que tiene potencialidades tanto para las facultades de educación que mantendrían un vínculo permanente con el mundo escolar para el cual forman y para las escuelas, que podrían beneficiarse de apoyo técnico. Pero no se entiende qué se está queriendo decir por “instituciones públicas de la región”. Si se entiende por “públicas” a las instituciones que funcionan bajo el régimen de lo público (al servicio de un sistema educativo que responde al derecho social a la educación), todas las facultades de educación deben ser públicas o cerrarse; si al decir “público” se quiso decir estatal, dígase estatal y justifíquese la restricción.

Respecto al término del financiamiento compartido, la explicación del procedimiento no queda muy clara, pero sí que su disminución será gradual y al ritmo en que aumente el monto de la subvención. Se debiera ser claro en que esto no será suficiente para eliminar la segregación social de la educación y que se requiere otras medidas compensatorias y la revisión y perfeccionamiento del régimen de Subvención Escolar Preferencial (SEP).

La gran carencia o, al menos, el mayor silencio en el plano institucional es el de la educación particular. Es urgente regular la creación de nuevos establecimientos particulares subvencionados, de modo que ellos respondan a las necesidades del sistema, ya porque hay una demanda no satisfecha, ya porque un grupo de familias quiere promover una oferta educativa particular (en lo cultural, religioso, pedagógico, etc.), caso en el cual debe haber un procedimiento y un compromiso en relación a la cantidad de estudiantes que atenderán.

Un cambio de foco importante de la reforma propuesta, que es preciso enfatizar, es su concepción participativa: “La Reforma debe emprenderse con la participación activa de todos los docentes, directivos y personal asistente de la educación”. La reforma de los 90 partió con la apelación a tres valores: equidad, calidad y participación; al poco andar se restringió al lema “una educación de calidad para todos”.

Es muy importante recuperar la convicción de que un cambio en educación es una tarea colectiva: son comunidades escolares integradas por docentes, estudiantes, apoderados, asistentes que trabajan en pos de metas y proyectos compartidos. Las autoridades que dirigen una reforma deben creer esto y actuar en consecuencia: dar confianza, crear espacios, fomentar más la cooperación y el apoyo y menos la presión externa por los resultados, como sucede hoy con el excesivo número de pruebas del Simce. Entender la calidad y la mejora de la escuela como una tarea de las comunidades, implica avanzar hacia proyectos educativos claros, rigurosos e integrales, que las comunidades acuerdan, en coherencia con la identidad de la escuela.

Es posible complementar lo anterior con las propuestas de perfeccionamiento docente y de liderazgo directivo que hace el programa. Respecto al perfeccionamiento, se propone potenciar la Red de Maestros de Maestros; poner en práctica mentorías para la inducción de los docentes principiantes; constituir en cada región un Comité de Desarrollo Profesional Docente, para coordinar acciones de formación continua; ofrecer oportunidades de perfeccionamiento docente gratuito cada cuatro años y programas de postítulos para distintos tipos de docentes.

Tal vez la mayor crítica que se puede hacer a estas propuestas es su convencionalidad. Falta novedad. Falta repensar a fondo la educación continua: mucho de lo que se propone se ha hecho y no siempre ha generado el impacto esperado. Tal vez, dar facilidades y recursos para innovar en programas complementarios internos a las escuelas o de redes de escuelas, o en redes con universidades; programas que vinculen la formación continua con el acompañamiento al cambio de las prácticas de trabajo de los docentes, directivos o asistentes de la educación.

Para mejorar la formación docente se propone medidas que se han venido realizando: programas de reformulación curricular, perfeccionamiento de académicos, más exigencias para la acreditación y examen obligatorio y habilitante de egreso y más recursos para investigación en temas pedagógicos. El punto a discutir acá es el examen de egreso. Hace algunos años, cuando se propuso el examen habilitante de egreso, se pensó que era imposible poner exigencias fuertes de ingreso, vale decir seleccionar al inicio de la carrera y no al fin de ella, cuando ya todo está jugado, Hoy esto ha cambiado y hemos visto que es posible legislar sobre las características de entrada de los futuros docentes.

“Es muy importante recuperar la convicción de que un cambio en educación es una tarea colectiva: son comunidades escolares integradas por docentes, estudiantes, apoderados, asistentes que trabajan en pos de metas y proyectos compartidos. Las autoridades que dirigen una reforma deben creer esto y actuar en consecuencia”.

Adicionalmente ha madurado la idea de una acreditación mucho más exigente. Lo anterior: exigencias altas para estudiar pedagogía y para la acreditación, permite evitar el examen de egreso que es inconveniente y contraproducente. En efecto ya hemos visto cómo la Prueba Inicia pasa a generar los mismos vicios que el Simce: se estudia para preparar el examen y el curriculum corre el riesgo de adelgazarse y uniformarse al perfil Inicia. Además tiene poca lógica el que un estudiante que egresó exitosamente de una pedagogía, después de haber sido seleccionado, de haber estudiado en una universidad autorizada por el Estado, con una beca o préstamo estatal, en una carrera debidamente acreditada, no pueda ejercer porque le fue mal en un examen. De mantenerse el examen debe ser con fines de evaluar y apoyar a las carreras y sin efectos para los estudiantes, lo que significa que no se entreguen resultados individuales.

Se propone una carrera docente para mejorar remuneraciones, incorporar incentivos, aumentar la proporción de horas de trabajo fuera del aula y la reducción gradual del número máximo de estudiantes por curso. Pese a este listado, lo de carrera docente está pobre. No hay compromisos ni de montos, ni de hacerla extensiva al sector particular subvencionado. Esto debe ser remediado por la importancia del tema, porque se viene postergando peligrosamente, porque no tiene sentido “atraer” buenos estudiantes a la carrera docente si al terminar sus estudios su profesión sigue estando entre las peores pagadas y las menos reconocidas socialmente. Además hay avances consensuados que habría que incorporar en el marco de una nueva carrera, por ejemplo, un fuerte aumento de las remuneraciones al inicio de la carrera, la formación continua, la inducción inicial del docente, redes de mentores, trabajo en equipo, la evaluación de desempeño y las compensaciones asociadas al mejoramiento y a la excelencia, por señalar algunos.

Se compromete también un programa de inducción a directores nuevos y una Escuela de Directivos para la actualización de sus capacidades de liderazgo. Los dos anuncios son de alto interés, pero parecen insuficientes para abordar un tema crítico para la eficacia escolar, especialmente en relación con la ausencia de criterios comunes sobre lo que es una buena dirección escolar.

Por último, en relación a la educación Técnico Profesional, se señala que debe inscribirse en una trayectoria de formación que incluya la educación superior y que debe modernizarse el curriculum.

Se propone la creación en cada región un Centro de Entrenamiento para ofrecer formación práctica y, también, un Consejo de Formación Técnico Profesional. Lo que se promete, avanza en la línea de articulación de la educación técnica de nivel medio y superior. Esto abre una ventana que debiera permitir el desarrollo de experiencias de vinculación de tercero y cuarto medio de liceos con especialidades técnicas, con instituciones formadoras de técnicos de nivel superior; o de instituciones de nivel superior que promuevan el desarrollo de vocaciones técnicas desde tercero medio.

Sin embargo, el programa avanza poco en el ordenamiento de los distintos niveles de educación técnica y capacitación laboral del país, vinculando los sectores productivos y de la formación y no avanza en el diseño de sistemas e instrumentos de educación permanente para las personas, tales como marcos de cualificación, reconocimiento de aprendizajes previos, articulación trabajo y formación, reconocimiento por parte del sistema formal de los certificados de competencias laborales.

Hay otros tres temas de la Educación General, a los que el programa no hace referencia. El cambio en la estructura del sistema escolar, definido en la Ley General de Educación, que establece una educación básica y media de 6 años cada una. Este cambio afectará las plantas y la dotación de docentes y de asistentes de la educación y requerirá ajustes a los locales escolares. Sin duda que la entrada en vigencia de este cambio consumirá grandes esfuerzos y recursos para planificarlo y para ejecutarlo.

El segundo tema ausente es el de educación y aprendizaje permanente de las personas. El rezago de población joven y adulta con escolaridad básica o media no concluidas es alto; los niveles de alfabetización en lectura y matemáticas para población entre 15 y 65 años, están lejos de ser satisfactorios. Esto implica recuperar la educación de jóvenes y adultos, desarrollar modalidades flexibles de nivelación de la escolaridad y programas de habilidades básicas para la población laboral.

El tercer tema es el de la educación rural, que concentra la población escolar más pobre, más aislada y de más bajos resultados. Ella fue foco de atención y apoyo en los años '90, pero la década pasada y lo que va de ésta carece de políticas para asegurar su desarrollo.

REFORMA A LA EDUCACIÓN SUPERIOR

El Programa se compromete a eliminar barreras de acceso financieras y académicas que discriminan a estudiantes pertenecientes a grupos de mayor vulnerabilidad económica y a revertir la falta de control de la calidad de las instituciones de educación superior (universidades institutos profesionales y centros de formación técnica).

Para lo primero, propone avanzar gradualmente (6 años) en la gratuidad universal de la educación superior y asegurar gratuidad al 70% más vulnerable en el próximo gobierno. Ello para universidades que estén acreditadas, acaten la prohibición al lucro, incorporen las nuevas normas sobre acceso con equidad, desarrollen programas de reforzamiento para los alumnos vulnerables y se rija por el sistema de aranceles que determine el Mineduc. Para lo segundo, se ofrece modernizar la institucionalidad pública creando una Subsecretaría de Educación Superior, la Superintendencia de Educación Superior y la Agencia de la Calidad de la Educación Superior. A esto se agrega un programa para incrementar la equidad en el acceso de estudiantes más vulnerables, un nuevo sistema de acreditación, dos universidades públicas regionales y CFT vinculados a una universidad pública en todas las regiones.

Con respecto a la gratuidad universal, subsisten preguntas que requieren ser respondidas: ¿qué pasará con las universidades que no cumplen las condiciones señaladas? ¿Funcionarán sin gratuidad o deberán cerrarse? ¿El financiamiento de la gratuidad se hará con un impuesto específico a los graduados universitarios o será a cargo de los impuestos generales?

Se establece también medidas para incrementar la equidad en el acceso a la educación superior, que contrapesen el sesgo socioeconómico de los requisitos académicos. Así, las instituciones que opten por recibir financiamiento público deberán suscribir un convenio en el que se comprometen a crear “cupos de equidad” para los estudiantes del 40% más vulnerable, equivalentes al menos al 20% de la matrícula de cada carrera.

Junto con aplaudir la iniciativa, proponemos otra que va el mismo sentido y que podría además disminuir la segregación en la educación escolar. Hoy la universidades de más prestigio concentran una cantidad desproporcionada de estudiantes de colegios pagados y muy pocos de educación municipal. Se propone instaurar un sistema de cuotas que obligue a destinar porcentajes determinados de vacantes para los exalumnos de los distintos tipos de establecimientos. Por ejemplo, como máximo el 20% de las vacantes para la educación pagada y un 40% para la educación municipal y otro 40% de las vacantes para la educación particular subvencionada.

En lo que respecta al financiamiento de las universidades, el programa define un trato preferente para las universidades de propiedad del Estado, lo que incluye un aporte basal exclusivo para las universidades estatales y un apoyo especial a las universidades estatales regionales. Indudablemente esto introduce dos criterios de financiamiento y, por tanto, de calidad. Habría que justificarlo con los “bienes públicos” que las universidades estatales estarían aportando y que son distintos a lo que aportan las no estatales ¿Qué obligaciones tendrán estas universidades?

Respecto a la nueva institucionalidad de la educación superior, podría ser recomendable que la subsecretaría sea de Educación Superior y Ciencias, para fomentar el desarrollo científico y tecnológico y la investigación junto con la educación superior. También que la futura acreditación de las universidades esté en manos de la agencia y no de agencias privadas.

Finalmente, se propone la creación de los CFT públicos, idea que en definitiva no es tan novedosa, considerando que casi todas las universidades tienen un CFT adscrito a ellas o imparten carreras técnicas de nivel superior; importa sí –y esto tiene que ver con el diseño de esta línea– que esos CFT se vinculen con liceos técnicos, generen redes y ofrezcan alternativas de trayectorias formativas para los estudiantes, trabajen en conjunto los currícula de formación y la vinculación con los sectores productivos. Sería interesante que el Estado convenga esto con universidades que puedan acreditar su vocación, tradición y calidad tecnológica y no con cualquier universidad.

DESAFÍOS Y ESPERANZA

El programa avanza en la línea de un Estado garante del derecho social a la educación, entendida esta como un bien social. En ese marco las propuestas de “gratuidad universal” y el fortalecimiento de la institucionalidad pública de educación, expresan en lo concreto cómo estas garantías tomarán forma.

La tarea es enorme, demandará gran capacidad técnica y un itinerario claro; pero sobre todo requerirá de capacidad política para la persuasión, el diálogo y la construcción de acuerdos; estará permanentemente sometida al escrutinio público y a la presión y vigilancia social. No obstante la esperanza es que en nuestro país ya exista la madurez en la clase política para comprender cuán estratégico es apostar por una educación para el desarrollo de todos.

Bien lo decía nuestra Gabriela, *“La infancia servida abundante y hasta excesivamente por el Estado, debería ser la única forma de lujo –vale decir, de derroche – que una sociedad honesta se diera, para su propia honra y su propio goce. La infancia se merece cualquier privilegio... “.*

