

Informes relacionados

12/12/2000
Informe Políticas Sectoriales

Profesores: ¿el único éxito de Lagos en el año 2000?

Novedades

19/12/2000
Informe Política Nacional

La Concertación después de Santiago I

19/12/2000
Informe Política Nacional

La Concertación y las Elecciones Parlamentarias del 2001: Una revisión...

12/12/2000
Informe Política Internacional

Mercosur: ¿tiene fundamento la molestia de Brasil?

12/12/2000
Informe Políticas Sectoriales

Profesores: ¿el único éxito de Lagos en el año 2000?

05/12/2000
Informe Política Nacional

**Actividades de la CIA en Chile (1963-1973)
II.- Apreciación**

El listado sólo muestra los 5 últimos informes publicados. Para obtener información anterior, visite nuestro sitio web www.asuntospublicos.org

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.org.

©2000 asuntospublicos.org.
Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Temas actuales de la educación

Por Juan Eduardo García-Huidobro

1. Presentación

El 2000 ha sido un año de mucha crítica a la educación nacional. La opinión pública fue remecida primero por titulares como "Los chilenos no entendemos lo que leemos" (El Mercurio, 02.07.2000), a propósito de la Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos de la OECD (Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica), realizada en Chile en 1998, la que revela que el 50% de los chilenos de 16 a 65 años posee niveles de lectura muy pobres e insuficientes para manejarse en el mundo de la información (1). Días después, La Tercera titulaba: "Simce muestra gran desastre en educación" (05.07.2000), aludiendo a una eventual baja en los puntajes de esta prueba en comparación con la de los años anteriores (2). Más recientemente, de nuevo alarma "Rojo para Chile" (El Mercurio, 17.12.2000), a propósito de los resultados de la prueba TIMSS'99 (Third International Mathematics and Science Study), en la que participaron alumnos de octavo año de 1998, los que pusieron al descubierto que nuestros niveles de aprendizaje en esas materias no quedan en buen pie en un examen comparativo internacional (3).

No quisiera pronunciarme sobre lo ecuánime o no de estas críticas; quisiera más bien hacer dos consideraciones relativas al hecho de que ellas existan e importen.

En primer lugar, la sola irrupción de estas críticas, no circunscritas a la reserva del mundo académico, sino ocupando páginas de los diarios y valiosos segundos en los noticieros de la televisión, muestran que el lugar de la educación en Chile ha cambiado. La preocupación por la calidad pasó de ser un asunto de iniciados, a un interés de todos. Es que la sociedad ha mudado. Hoy, en la sociedad de la inteligencia, la riqueza es crecientemente el conocimiento y no el territorio o el capital. La educación pasó a tener un valor estratégico para la sociedad y para los individuos. Ella puede mejorar la vida de las personas, pero también es una inversión indispensable para la competitividad económica del país y el crecimiento económico. En otras palabras: una educación de calidad distribuida equitativamente contribuye a superar la pobreza y a acelerar el crecimiento económico.

En segundo lugar, se está hablando, criticando, exigiendo; nos estamos cotejando con los suecos, los cubanos, los checos o los chinos, porque ha habido una política deliberada, que no existió en el pasado, de participar en mediciones que nos comparan con sistemas educativos del resto del mundo, la mayoría muy buenos.

En la reciente medición del TIMSS-R, Chile fue el único país latinoamericano participante; lo mismo sucedió en el estudio de la OCDE. Por otro lado, los resultados del SIMCE 1999, son bajos, pero es abusiva la comparación que los hace aparecer como más bajos que los de las mediciones anteriores, porque acá también ha habido una decisión política de subir los estándares; el actual SIMCE mide objetivos más complejos y lo hace con más rigor (4). Con esto no estoy diciendo que estamos bien y que no nos debemos preocupar. El punto es que hemos dado un primer paso importante: se ha mejorado el diagnóstico y se lo ha hecho público. Sabemos mejor dónde hay que llegar y todos estamos invitados a contribuir para tener éxito en el trayecto.

Con este telón de fondo, quisiéramos intentar un balance de la situación de la educación nacional, mirando sobre todo al futuro: las tareas pendientes. Organizaremos el resto del texto en tres miradas: un vistazo para atrás, para aquilatar el significado de los años 90 en educación; una revisión del presente, atendiendo sobre todo a las necesarias continuidades y profundizaciones que requiere la política iniciada la década pasada; y un esfuerzo por atisbar el futuro, decidiendo cuáles son los nuevos desafíos que sería necesario comenzar a responder durante este gobierno.

2. Avances de los '90

La década de los 90 fue de mucho avance en materia de educación (5). Se parte de una situación menoscabada. El gasto venía descendiendo y el presupuesto asignado a educación en las postrimerías del régimen militar (fin de 1989) para el año 1990, fue el presupuesto más bajo de los últimos 30 años. En consecuencia, los salarios docentes llegan también ese año al punto de mayor deterioro. Además, en el sector persiste una alta conflictividad: el proceso de municipalización, obrado *manu militari* casi diez años antes, sigue siendo rechazado por el magisterio, ya que perdieron su rol social de "profesores de Estado" para pasar a ser "empleados particulares", con mermas en los salarios y en las garantías de empleo, asociadas a grados significativos de persecución política.

Transcurridos los gobiernos de Aylwin y Frei, el sector educación está en progreso. La educación llegó a ser la primera prioridad del gobierno. El presupuesto de educación creció persistentemente, de modo que el gasto público se ha triplicado; al mismo tiempo el gasto total ha pasado de un 4.4% del PIB al 7.4 (Ver Cuadros N°1 y N°2).

Cuadro N°1: Evolución del gasto en educación

(millones de Pesos de 1999)

| | Gasto Público | | Gasto Privado | | Gasto Total | |
|-------------------------|---------------|-------------------|---------------|-------------------|-------------|-------------------|
| | Monto | Crecimiento Anual | Monto | Crecimiento Anual | Monto | Crecimiento Anual |
| 1990 | 579.447 | | 382.231 | | 961.678 | |
| 1991 | 650.870 | 12.3% | 434.757 | 13.7% | 1.085.627 | 12.9% |
| 1992 | 753.516 | 15.8% | 518.027 | 19.2% | 1.271.543 | 17.1% |
| 1993 | 821.796 | 9,1% | 597.366 | 15.3% | 1.419.162 | 11.6% |
| 1994 | 903.728 | 10.0% | 712.490 | 19.3% | 1.616.218 | 13.9% |
| 1995 | 996.248 | 10.2% | 811.971 | 14.0% | 1.808.219 | 11.9% |
| 1996 | 1.115.928 | 12.0% | 919.938 | 13.3% | 2.035.865 | 12.6% |
| 1997 | 1.234.502 | 10.6% | 982.777 | 6.8% | 2.217.279 | 8.9% |
| 1998 | 1.364.297 | 10.5% | 1.062.543 | 8.1% | 2.426.840 | 9.5% |
| 1999* | 1.484.892 | 8.8% | 1.062.543 | 0.0% | 2.547.434 | 5.0% |
| Crecimiento 1990 - 1999 | | | 178% | | 165% | |

* Cifras estimadas

Tomado de: *Notas Técnicas*, N° 3 (enero, 2000), División de Planificación y Presupuesto, MINEDUC.

Cuadro N°2: Gasto total en educación como porcentaje del P.I.B.

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Gasto público en educación / Gasto Gobierno Central | 11,9 | 12,0 | 12,8 | 13,0 | 13,5 | 14,3 | 14,9 | 15,5 | 16,1 | N/d |
| Gasto público en educación / PIB | 2,6 | 2,7 | 2,9 | 3,0 | 3,1 | 3,1 | 3,4 | 3,5 | 3,9 | 4,3 |
| Gasto privado en educ. / PIB | 1,8 | 1,9 | 2,0 | 2,2 | 2,5 | 2,5 | 2,8 | 2,9 | 3,1 | 3,1 |
| Gasto total en educación / PIB | 4,4 | 4,6 | 4,9 | 5,3 | 5,6 | 5,6 | 6,2 | 6,4 | 7,0 | 7,4* |

* Estimado

Tomado de Arellano, J.P. (2000)

Este mayor gasto se aprecia. Los establecimientos escolares funcionan en otras condiciones. Todos los alumnos poseen libros de texto; las salas de clase de las escuelas han sido dotadas de bibliotecas de aula y los liceos de buenas bibliotecas; el 90% de los alumnos cuenta en sus establecimientos con salas de computación, en su mayoría conectadas a Internet ⁽⁶⁾. Ya 4.400 escuelas y liceos están funcionando en Jornada Escolar Completa, dedicando un tercio más de tiempo al trabajo escolar.

El cambio abarca también lo pedagógico. Hasta 2000 se han asignado 6.940 Proyectos de Mejoramiento Educativo que han beneficiado a cerca de 10.000 escuelas y liceos; esto significa que en cada caso la comunidad escolar de estas instituciones hizo un diagnóstico de su realidad, decidió mejorar algunos aspectos de la misma y recibió o está recibiendo recursos para materializar su propósito. Adicionalmente las escuelas con más problemas poseen más apoyo, hay 900 escuelas completas de sectores de pobreza que están recibiendo asistencia técnica y materiales didácticos para mejorar el rendimiento de sus alumnos; también 3.600 escuelas rurales, pequeñas y aisladas, reciben este mismo tipo de soporte. Por último, a través del MECE básica y del MECE media se ha apoyado a escuelas y liceos en la renovación de sus prácticas pedagógicas.

Avanzada la renovación pedagógica, se inició la reforma curricular. Su propósito fundamental ha sido actualizar y enriquecer el currículo en términos disciplinarios y pedagógicos. Sin embargo su mayor novedad, reside en que se otorga márgenes importantes de libertad a los establecimientos para definir sus propios planes y programas de estudio. El núcleo prescriptivo del currículo está planteado en términos de Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos, los que determinan un marco común, dentro del cual las escuelas y liceos pueden definir sus propios programas. Este nuevo marco curricular establece una formación común en los dos primeros años de liceo, sea éste humanista o técnico. Además insta objetivos transversales de tipo valórico e instrumental, para el conjunto de la enseñanza e incorpora la educación tecnológica como un nuevo sector en la formación común. En la modalidad técnico-profesional, se reorganiza el gran número de especializaciones vigentes, reduciéndolas a trece sectores ocupacionales, que en su conjunto suman 44 posibilidades de especialización. En 1996 se decreta el nuevo marco curricular de la educación básica y en 1998 el de educación media. Los cambios curriculares están llegando a la sala de clases. Se comenzó en 1997 y 1998 a implementar nuevos planes y programas escolares en primer ciclo de educación básica y, en un proceso de instalación que finaliza el 2002, se está haciendo lo mismo en el segundo ciclo básico y en la educación media.

Todo este esfuerzo ha dado sus frutos en mayor eficiencia de las instituciones escolares. Así puede verse que durante la década han disminuido las tasas de repitencia y de abandono y ha mejorado el aprendizaje sobretodo en los alumnos de las escuelas atendidas por los programas de discriminación positiva (Ver Cuadros N°3 y N°4).

Cuadro N°3: Deserción y repitencia. (porcentaje)

| Año | Repitencia | | Abandono | |
|------|------------|-------|----------|-------|
| | Básica | Media | Básica | Media |
| 1990 | 7.8 | 12.4 | 2.3 | 7.4 |
| 1998 | 3.5 | 7.9 | 1.5 | 5.0 |

Cuadro N°4 (7): Resultados del SIMCE (Educación básica): progreso en el tiempo.

| ASIGNATURA / DEPENDENCIA | Enseñanza Básica | | | | | | | | | | | |
|-----------------------------|------------------|-------|-------|-------|-------|----------------|---------|-------|-------|-------|-------|----------------|
| | 4to año | | | | | | 8vo año | | | | | |
| | 1988 | 1990 | 1992 | 1994 | 1996 | Dist. 88/96 | 1989 | 1991 | 1993 | 1995 | 1997 | Dist. 89/97 |
| CASTELLANO | | | | | | | | | | | | |
| Municipal | 50,20 | 57,20 | 64,00 | 63,44 | 68,25 | 18,05 | 52,99 | 51,80 | 55,12 | | 62,15 | 9,16 |
| Part. Subvencionado | 58,00 | 54,40 | 70,70 | 69,93 | 74,25 | 16,25 | 58,85 | 56,99 | 61,11 | 55,85 | 68,41 | 9,56 |
| Part. Pagado | 79,00 | 80,00 | 86,80 | 83,69 | 86,13 | 7,13 | 76,73 | 72,61 | 76,80 | 61,11 | 80,39 | 3,66 |
| Programa 900 esc. | 43,74 | 52,57 | 60,54 | 60,61 | 64,40 | 20,66 | | | | 74,63 | | |
| Programa rural | | | 34,10 | | 59,40 | 25,30 | | | | | | |
| MATEMATICA | | | | | | | | | | | | |
| Municipal | 48,30 | 56,20 | 63,70 | | 67,86 | 19,56 | | | 52,88 | | | |
| Part. Subvencionado | 54,70 | 63,20 | 69,60 | 65,41 | 73,17 | 18,47 | 51,54 | 48,48 | 57,63 | | 59,49 | 7,95 |
| Part. Pagado | 73,30 | 80,10 | 85,30 | 71,39 | 85,59 | 12,29 | 56,19 | 52,47 | 74,73 | 54,28 | 65,34 | 9,15 |
| Programa 900 esc. | 42,56 | 51,64 | 61,29 | 86,44 | 64,27 | 21,71 | 76,03 | | | 59,94 | 80,86 | 4,83 |
| Programa rural | | | 34,30 | 62,63 | 60,80 | 26,50 | | | | 77,51 | | |

Estos logros tienen su lado oscuro, ya que persiste en el sistema escolar chileno una fuerte desigualdad que se expresa tanto en las diferencias de acceso como –y esto es lo más grave- en las diferencias de resultados escolares entre los distintos grupos sociales.

El siguiente cuadro (N° 5) muestra las diferencias de cobertura para el quintil más pobre (I) y para el más acomodado (V) de la población.

Cuadro N°5: Cobertura por niveles para los quintiles de ingreso I y V

| Niveles | I | | V | | Avance 1990/1998 | |
|-----------------|------|------|------|------|------------------|------|
| | 1990 | 1998 | 1990 | 1998 | I | V |
| Parvularia | 22.9 | 32.8 | 32.8 | 63.7 | 9.9 | 13.5 |
| Educ. Básica | 95.5 | 97.2 | 97.2 | 99.7 | 1.7 | -0.2 |
| Educación Media | 73.3 | 77.4 | 77.4 | 97.7 | 4.1 | 3.4 |
| Educ. Superior | 7.8 | 8.5 | 8.5 | 59.7 | 0.7 | 18.6 |

Casen 1990 y 1998.

Las cifras son elocuentes. Desde el punto de vista de la cobertura, sólo se ha logrado una relativa igualdad en educación básica. En educación media se mantiene la brecha. En el caso de la educación parvularia, nivel en el que ha habido un esfuerzo estatal muy fuerte para llegar a los más pobres, el avance ha sido grande, pero la atención en el quintil V casi dobla la que reciben los niños y niñas más pobres. La educación superior es muy desigual y esta disparidad se ha agravado fuertemente en el decenio: a comienzos de la década por cada cinco jóvenes del sector acomodado que llegaba a la educación superior lo hacía sólo uno del sector más pobre; al final de la década esta proporción se extrema y cada siete jóvenes acomodados en la educación superior hay uno del sector más pobre.

A nivel nacional los no atendidos de 3 a 5 años de edad son 567.148 (65%), de entre 6 y 13 años cerca de 22 mil niños y niñas (un 1,1%), entre 14 y 17 años hay 140.000 jóvenes fuera de los liceos (13%). A ellos hay que sumar un fuerte rezago educativo: 310.000 jóvenes de menos de 24 años no finalizaron su educación básica y 1.241.000 no termina la educación media. Esta insuficiente escolarización ciertamente es un lastre que dificulta el acceso al empleo y la plena incorporación a la vida social de estas personas. Para la sociedad también es una debilidad que dificulta el paso a niveles más altos de productividad, los que necesitan anexar mayor complejidad tecnológica.

Pero, como se ha repetido, el mayor problema de la educación chilena ya no está en el que unos asistan a las escuelas y los otros no. El inconveniente más considerable es la gran diversidad entre los establecimientos. En el Cuadro N°6 se muestra que la distancia entre los establecimientos mejores y peores sigue siendo muy importante, 39 puntos sobre un máximo de 87, pese a que disminuyó entre el 90 y el 96.

Cuadro N°6: Comparación de resultados SIMCE 4° básico entre 10% escuelas con mejores (A) y 10% con peores logros (B)

| | 1990 | 1992 | 1994 | 1996 | 90-96 | 90-92 | 92-94 | 94-96 |
|------------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|
| Escuelas A | 78.2 | 85.5 | 84.8 | 86.7 | | | | |
| Escuelas B | 40.2 | 46.3 | 48.8 | 53.6 | | | | |
| Distancia | 38.0 | 39.2 | 36.0 | 33.1 | -4.9 | +1.1 | -3.2 | -2.9 |

Otro aspecto preocupante de la educación escolar al fin del decenio es su creciente segmentación, debida principalmente al progresivo crecimiento del financiamiento compartido desde 1993 a la fecha. De hecho existen establecimientos para los distintos grupos sociales.

En un extremo la educación pagada con un 10% de la matrícula, también con diferencias fuertes en su interior entre establecimientos más exclusivos y caros y los restantes; al medio la educación particular subvencionada con financiamiento compartido, que ya cubre a alrededor de un 27% del alumnado, con precios variados –desde muy poco a cerca de \$80.000 mensuales, siendo el promedio \$7.095- ofrece alternativas a los distintos segmentos intermedios; abajo, en la capa más pobre de la sociedad siguen existiendo escuelas totalmente gratuitas (un 63% de la matrícula) para quienes, dada su pobreza, no pueden aportar nada.

La existencia de una educación de la misma calidad para todos es un mecanismo importante de integración social. La situación contraria debe ser corregida por el Estado a través de mecanismos compensatorios. Esto no está ocurriendo con decisión hoy en Chile, más aun la normativa vigente sobre financiamiento compartido concurre con fondos públicos a incentivar el aporte individual de los padres en beneficios de la educación de sus hijos, lo que redundo en más segmentación de un sistema ya históricamente segmentado.

Por último, esta segmentación suele estar acompañada y reforzada por un conjunto de medidas de discriminación tanto en el acceso como en la permanencia en los establecimientos de mayor "prestigio".

Otra limitación de la política educacional que culmina en 1999 ha sido su desencuentro con el magisterio. Si bien los docentes poco a poco han ido apreciando los cambios y aceptando la política, no se logró un entendimiento ni se construyó un pacto entre las autoridades del Ministerio de Educación y los dirigentes del Colegio de Profesores. Esto empobreció el diálogo. La última negociación con el colegio en octubre pasado fue un paso adelante, sin embargo no logró una solución de mediano plazo, como se pretendió inicialmente.

- (1) Ver, para la prueba en Chile: BRAVO, David y Dante CONTRERAS: "Encuesta Internacional 1997. Alfabetización de la población adulta; desarrollo de competencias y habilidades. Etata IV". Dpto. Economía, U. de Chile, abril 2000. Para el informe completo: OECD, Statistics Canada. Literacy in the Information Age. Final report of the International Adult Literacy Survey, Canada, 2000.
- (2) Ver: Ministerio de Educación, Prueba Simce 1999. Cuartos básicos. Documento de comunicación de resultados entregado el 5 de julio.
- (3) Ver: Ministerio de Educación, Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias 1999. Informe Nacional Preliminar de Resultados, 2000.
- (4) Ver: GARCÍA-HUIDOBRO, J.E. "Reflexiones sobre el Simce", revista Mensaje, agosto 2000.
- (5) Para una visión de conjunto de la educación en la década ver: GARCÍA-HUIDOBRO, J.E. (Editor): La Reforma Educacional Chilena, Editorial Popular, Madrid, 1999 y ARELLANO, J.P.: Reforma Educacional: prioridad que se consolida, Ed. Los Andes, Santiago, 2000.
- (6) El aumento de la distribución de libros de texto ha sido impresionante: 1990 1.920.000 textos de básica; 1998: 7.380.658 textos de básica. En 1999 había 4219 establecimientos conectados a Enlaces, en el 2000 se llegará a 5.269, poco más de la mitad de los establecimientos, pero el 90% de la matrícula.
- (7) En el cuadro 4 hay que notar dos cosas: (i) el mayor aumento en los cuartos básicos que en los octavos, lo que puede deberse a que el MECE básica y los Programas Rural y de las 900 escuelas hasta 1998 se concentraron en primer ciclo básico; (ii) al interior del cuarto básico, el claro mayor progreso de las escuelas atendidas por programas focalizados, tendencia que sigue en el Simce 1999. Ambas indicaciones avalan la importancia de una atención preferente a los pobres para lograr éxito escolar y equidad.