

CAPÍTULO IV

FORMACIÓN DOCENTE

1. LA EDUCACIÓN SUPERIOR

El análisis de la situación de la educación superior en las últimas décadas tiene directa relación con la acción del régimen militar, que realizó una serie de transformaciones en su dinámica y funcionamiento, particularmente en lo referido a las universidades, las que se traducen en disminución del financiamiento estatal, designación de militares en cargos de rectoría, exoneración de profesores, funcionarios y alumnos, estímulos a la competencia, incorporación de criterios de diferenciación y mercado, reacción frente a la universidad politizada, facilidades para el desarrollo de la iniciativa privada, etcétera³⁵.

El primer período de cambios se caracterizó más bien como una etapa reactiva donde el énfasis estuvo colocado en instaurar el nuevo orden político, despolitizar las universidades y “depurarlas” de las ideologías marxistas o de izquierda³⁶.

35 Un estudio más acabado, que empleamos como referencia básica en esta sección, corresponde a Núñez Arancibia, Daniel 2002 *La universidad pública y el movimiento estudiantil*. Tesis para optar al grado de Magíster, Universidad Jesuita Alberto Hurtado, Santiago.

36 Las principales transformaciones del sistema educativo en el período 1973-1981 se describen en Briones, Guillermo 1981 *Las universidades chilenas en el modelo de economía neo-liberal: 1973-1981* (Academia de Humanismo Cristiano) Programa Interdisciplinario de Investigación en Educación, PIIE.

Luego, al igual que en los otros niveles del sistema escolar, los cambios en la educación superior se insertaron en el proceso de descentralización administrativa y en el denominado proyecto modernizador del régimen militar. El Estado abandonó las funciones de promoción que históricamente había desarrollado en el plano de la educación, pasando el mercado a cumplir el rol central en las orientaciones y funcionamiento general del sector y en la asignación de los recursos necesarios para la eficiencia del sistema. Se produjo, de hecho, la privatización de la educación superior.

En este contexto se definió la creación y el funcionamiento de los institutos profesionales y centros de formación técnica. Además, algunas universidades iniciaron un proceso de regionalización, abriendo sedes y carreras en distintas regiones del país. El supuesto era que la competencia entre las instituciones de educación permitiría mejorar la calidad del servicio. Asimismo, se señalaba que la autonomía de las sedes de regiones crearía mejores condiciones para llevar a cabo la formación de los docentes.

En conformidad con la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE en su art. 29), la estructura del sistema de educación superior quedó dividida en tres niveles: universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica. A ellos se agregan las academias de guerra y politécnicas, y escuelas de armas y especialidades de las Fuerzas Armadas.

Los Centros de Formación Técnica, que imparten carreras de corta duración (dos años), cubren con facilidad las demandas del mercado en términos de competencias técnicas específicas. A diferencia de la situación en el nivel universitario y de los institutos profesionales, no reciben aporte financiero estatal directo. En la década del '80 este tipo de centros tuvo un gran crecimiento, pasando de ser 102 en 1985 a 168 en 1990.

Los Institutos Profesionales (IP contemplan carreras con una duración entre 3 y 4 años, y ofrecen carreras profesionales, excepto las ligadas al ámbito universitario según lo establece el DFL N° 5 de 1981). Las carreras impartidas en estos institutos no otorgan licenciaturas, grado que sí entregan las universidades. Paulatinamente desplazaron a los institutos estatales, los cuales desaparecieron hacia fines de los 80. De 25 IP que había en 1985, se pasó a 82 en 1990.

Las universidades imparten cursos de cinco o más años, según la carrera. En ellas está concentrada la mayor excelencia académica, existiendo además políticas de investigación y extensión (fundamentalmente en las instituciones estatales) que no están incorporadas en los dos casos anteriores. La LOCE las faculta para entregar títulos profesionales y toda clase de grados académicos, como el de licenciado, magíster y doctorado. Los requisitos de

ingreso varían. En las estatales se debe presentar la licencia de educación media y haber obtenido un determinado puntaje en la Prueba de Aptitud Académica (creada en 1967 y reemplazada en 2003 por la Prueba de Selección Universitaria, PSU). En 1980 había 8 universidades; en 1985, 21 y en 1990, 60.

Las universidades privadas se crearon con posterioridad a 1981, y a fines de esa década alcanzaron un desarrollo decisivo cuando el régimen militar creó nuevas condiciones para la privatización del sector³⁷. Para propender al crecimiento de estas universidades se aprobaron iniciativas de distinto tipo: se eliminó la necesidad de solicitar la autorización del Ministerio del Interior, se creó incentivo tributario para las empresas que realizan donaciones a universidades, se permitió a estas instituciones captar recursos fiscales indirectos, etcétera.

Los cambios en el sistema de financiamiento conllevaron una mayor importancia de la iniciativa privada en desmedro del rol estatal. Hasta 1981, el sistema universitario estaba financiado casi en su totalidad por recursos fiscales, ya sea en su modalidad directa (que era la principal parte y corresponde a los recursos del presupuesto nacional) como indirecta. Sin embargo, a partir de ese año la caída del financiamiento estatal (que, en todo caso, se venía produciendo desde 1974) se hizo más evidente³⁸. Además, las formas de financiamiento y los montos asignados por diferentes vías al sistema de educación superior se modificaron³⁹.

Desde esa fecha se establecieron tres formas de financiamiento para la educación superior: un aporte fiscal directo que durante los '80 experimentó una progresiva disminución; un aporte fiscal indirecto que disminuyó en menor medida que el aporte fiscal durante los '80 y que está destinado a mejorar la calidad y eficiencia del sistema; el crédito fiscal universitario, para los alumnos que no pueden pagar el arancel establecido por la universidad (que ahora tiene como referencia los precios de mercado). Sólo a partir de 1990 este beneficio es utilizado por todas las instituciones de educación supe-

37 Según cifras oficiales, la matrícula de las universidades privadas pasó de 2.708 en 1983 a 19.509 en 1990. En ese mismo período, la matrícula en las universidades tradicionales pasó de 107.425 a 112.193. Ver sitio web del Ministerio de Educación <www.mineduc.cl> 2001.

38 El gasto estatal en educación superior respecto al PGB pasó de 2,02% en 1974 a 1,14% en 1981. Posteriormente, en 1987, el gasto estatal fue de 0,69%. Ver Arraigada, Patricio 1989 *Financiamiento de la Educación Superior en Chile* (Santiago: FLACSO) julio.

39 El Decreto con Fuerza de Ley N° 4 es el que permitió realizar estos cambios en el sistema de financiamiento.

rior, ya que en los '80 abarcó solamente a las universidades tradicionales y sus sedes regionales (que incluían algunos institutos profesionales).

Las universidades estatales se vieron fuertemente afectadas con dichas políticas. Vieron caer el aporte financiero estatal y fueron objeto de una política de racionalización y desconcentración que permitió el surgimiento de universidades regionales de carácter estatal. Cabe mencionar que la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado eran las únicas instituciones estatales con cobertura nacional existentes en esos años, por lo que la desconcentración implicó profundas transformaciones. Varias de las nuevas universidades surgieron de estas dos instituciones, ya sea como proyectos independientes o conjuntos⁴⁰.

De este modo, la reforma al sistema educacional tuvo un carácter estructural, por lo que se relacionó no sólo con los distintos niveles institucionales, sino también con las formas de financiamiento y regulación en el sector. Es decir, en esta reforma se destacan tres aspectos: a) su estructura institucional, que es diversificada verticalmente en un sistema de tres niveles; b) su modalidad de financiamiento, que también se diversifica —traspasándose una proporción importante del mismo a las familias de los alumnos—, y se hace dependiente de la capacidad de las instituciones de captar estudiantes; y c), las reglas de entrada al sector, que son liberalizadas radicalmente, facilitando así la diversificación horizontal del mismo por la creación de nuevas instituciones privadas⁴¹.

En los años más recientes las tendencias mencionadas no se han modificado, sino que, por el contrario, muchas de ellas se profundizaron. La matrícula en educación superior continúa aumentando, alcanzando en el año 2000 los 452.347 estudiantes, de los cuales el 52,4% pertenece a instituciones que no reciben aporte fiscal directo. En 2002 la matrícula subió a 521.609, distribuida de la siguiente forma: 369.333 en universidades (125.740 en instituciones privadas y 243.593 en instituciones pertenecientes al Consejo de Rectores, que agrupa a las universidades públicas y a algunas privadas tradicionales, como la Universidad Católica), 91.153 en Institutos Profesionales, 61.123 en Centros de Formación Técnica⁴².

40 Entre las universidades que se crearon a partir de 1981 pueden mencionarse las siguientes: Universidad de Antofagasta, Universidad de la Serena, Universidad de la Frontera, Universidad de Valparaíso, Universidad del Bío Bío, Universidad de Talca, Universidad de Atacama y Universidad de Tarapacá, entre otras.

41 Cox, Cristian 1993 "Políticas de Educación Superior en Chile, 1970-1990: Generación y resultados" en Courard, Hernán (ed.) *Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina* (Santiago: FLACSO).

42 Antecedentes estadísticos del Ministerio de Educación disponibles en <www.mineduc.cl>

El crecimiento de las universidades privadas muestra la elitización de la educación, ya que el aumento de la matrícula tiende a concentrarse en los sectores socioeconómicos más pudientes. Los sectores medios que logran ingresar en este tipo de educación generalmente lo hacen a costa de producir el endeudamiento de las familias. De estas situaciones se puede concluir que las políticas de educación no logran resolver el tema de la equidad en educación y la democratización del sector en términos de acceso y calidad académica, aunque especialmente en los últimos años los gobiernos de la Concertación han implementado algunas iniciativas y programas al respecto, como por ejemplo, la Ley de Acreditación Universitaria, a la que deben ceñirse todas las instituciones académicas que quieran percibir algún tipo de financiamiento estatal vía beca o créditos a los alumnos.

Se destaca, además, la deficitaria regulación en este sector. Existen distintos regímenes reguladores, los que se relacionan con el tipo de institución: entidad autónoma, acreditada, examinada o supervisada. En 2000, según información del Ministerio de Educación, se observó la siguiente situación: existían 64 universidades, de las cuales 19 estaban en proceso de acreditación, 7 en examinación y 38 eran autónomas; los Institutos Profesionales eran 60, de los cuales 17 estaban en acreditación, 32 en examinación y 11 eran autónomos; los Centros de Formación Técnica eran 115, de los que 56 estaban en proceso de acreditación, 50 eran supervisados y 9 autónomos⁴³. Asimismo, hubo diferentes instituciones reguladoras como el Consejo Superior de Educación, el Ministerio de Educación o el Consejo de Rectores. Si una institución lograba la autonomía, podía crear también sus propios planes y programa académicos.

2. LA FORMACIÓN INICIAL DOCENTE

La formación de los profesores debe ser entendida en sus múltiples relaciones y conexiones con otros procesos. En este sentido, por ejemplo, la disminución de los salarios docentes en la década del '80 significó una degradación del status de los maestros, siendo asimilado en el imaginario colectivo más a la idea de trabajador manual que a la de otra profesión de excelencia académica. Esto, a su vez, hace que muchas personas con capacidades y vocación por el trabajo docente no opten por esta profesión.

⁴³ Ver <www.mineduc.cl>

El período que va de 1985 a 1997 muestra una progresiva disminución de la matrícula en las carreras de pedagogía. En este último año, en que ha cambiado esta tendencia, la matrícula de estudiantes de pedagogía en instituciones de formación docente se distribuye de la siguiente manera: preescolar, 4.848; básica, 3.496; media, 13.450; especial (diferencial), 2.005.

El hecho de que la matrícula sea más alta en el nivel medio secundario que en el básico tiene relación con el mayor status y salario que perciben los primeros y sus mayores posibilidades de insertarse laboralmente, ya que dicho grado les permite desempeñarse en áreas como la computación, la traducción, los gimnasios, según la especialización por la que se haya optado.

En la década del 80 las políticas e iniciativas en lo referido a la formación docente se muestran confusas y erráticas. Por ejemplo, la reforma de la estructura de la educación superior quitó el carácter de carrera universitaria a la formación de profesores, abriendo la posibilidad para que pudiese ser impartida en los nuevos Institutos Profesionales, lo que tuvo un efecto directo en la calidad de la formación. En 1990 esta situación se modificó, pues se incluyó a los profesores de educación básica y media en la lista de profesiones de nivel universitario que podían recibir el grado de licenciatura⁴⁴. Pese a ello, algunos Institutos Profesionales han continuado realizando formación de profesores de educación parvularia y básica a nivel de pre-licenciatura. Además, las universidades bajaron los requisitos de ingreso, lo que finalmente también afectó la calidad de la formación⁴⁵.

En 2003 los profesores de Chile se forman en 44 universidades (14 públicas) y en 10 institutos profesionales. La mayoría de la carreras tiene una duración de 4 a 5 años e incorpora la formación pedagógica y la formación de las disciplinas. Existen 65 carreras de educación básica, 164 de enseñanza media en sus distintas especialidades, 38 de educación parvularia y 21 de educación diferencial. Además, en el marco de la libertad de mercado en que se mueve la educación superior, han surgido múltiples programas de formación de profesores de enseñanza básica a distancia y/o con muy pocas horas presenciales, los que, en su mayoría, son de dudosa calidad.

44 Avalos, Beatrice 1999 "Mejoramiento de la formación inicial docente. Análisis de las necesidades, contenidos y factores limitantes relacionados con proyectos de cambio formulados por instituciones universitarias" en García Huidobro, Juan Eduardo (ed.) *La Reforma Educativa Chilena* (Madrid: Popular).

45 Cerda, Ana María; Silva, María de la Luz y Núñez, Iván 1991 *El sistema escolar y la profesión docente* (PIIE).

Una preocupación importante, tanto para el Colegio de Profesores como para el Ministerio de Educación, ha sido la regulación de las carreras de pedagogía en la perspectiva de generar mejores condiciones para su calidad. En este sentido, se logró construir criterios, con la participación del Colegio, para la acreditación de estas carreras, y finalmente se legisló sobre la obligatoriedad de dicha acreditación, que empezará a operar a partir de 2005.

La formación de los profesores ha cobrado especial importancia durante los 90, ya que la reforma educacional ha puesto énfasis en la calidad del servicio, lo que requiere docentes competentes. Algunas iniciativas y programas de la reforma que inciden en la formación docente tienen relación con el nuevo marco curricular para la educación básica y media; la incorporación de la informática en escuelas y liceos, y de nuevas formas de trabajo (colaborativo) en los equipos docentes; nuevas actividades escolares impulsadas por los alumnos u otros actores de la comunidad educativa; la realización de proyectos de mejoramiento educativo (PME); etcétera. También se debe considerar que el contexto de globalización plantea nuevos desafíos en términos de comprensión de procesos sociales y culturales, entre otros. Todos ellos plantean la necesidad de contar con docentes preparados para impulsar o adecuar su labor a las condiciones cambiantes de la realidad interna y externa a las escuelas o liceos⁴⁶.

A fines de los '90, el Ministerio de Educación impulsó el Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente (FFID). Este permitió que, a través de fondos concursables, 17 universidades (3 de ellas privadas), que atendían a cerca del 70% de la matrícula en carreras pedagógicas, pudieran llevar adelante proyectos que tendieran a superar las dificultades existentes en sus programas de formación. Entre ellas, problemas en: el currículo, donde se observan pocas posibilidades para el desarrollo autónomo; las estrategias de formación; la composición del cuerpo académico; la interacción entre escuelas, las cuales funcionan prácticamente aisladas unas de otras; la capacidad académica y profesional de los formadores de profesores; la disposición de recursos materiales y pedagógicos.

46 Si se consideran programas más específicos, como el Desarrollo de la Educación Intercultural Bilingüe en algunas regiones del país, se hace más evidente la necesidad de contar con profesores capaces de comprender su entorno sociocultural y adecuar sus prácticas pedagógicas a dicha realidad. Esto, a la vez, implica que la formación de los docentes debe incorporar nuevas estrategias de enseñanza y desarrollo personal-profesional.

Las modificaciones propuestas en dichos proyectos tuvieron relación con la estructura de formación, el currículo, las estrategias de enseñanza y la vinculación con las escuelas, la calidad académica de los profesores, los procedimientos para retener estudiantes y apoyar a los docentes recién egresados, a la vez que tendieron a crear un vínculo con las orientaciones del sistema educativo y de la reforma educacional.