

SOCIEDAD CHILENA DE PLANIFICACION

Documento de Congreso N°43

Circulación restringida.

Primer Congreso Nacional de Planificación
Santiago, Chile, 12 al 14 de Junio de 1989.

LA EDUCACION CHILENA

Iván Núñez

LA EDUCACION CHILENA

Iván Núñez

El año 2000 es visualizado desde un momento de la evolución educativa que presenta los siguientes caracteres gruesos.

1. El sistema educativo ha congelado el crecimiento histórico que lo caracterizó. Aunque el acceso a la escuela básica ya estaba resuelto en 1973, el freno a la expansión se produce sin que se respete de manera equitativa el derecho a la educación. Es cierto que la educación parvularia ha tenido en estos años un importante incremento, pero en 1986 atiende sólo un 20 por ciento de la niñez de 0 a 5 años de edad. La educación media ha seguido extendiéndose pero sólo cubre un 56.1 por ciento de la población de 15 a 19 años. En su interior, la modalidad técnico-profesional, que en 1973 llegó a tener 163 mil alumnos, hoy sólo sirve a 127 mil jóvenes. En cambio, la educación básica, que en 1973 incorporaba a 2.314.283 niños, en 1986 recibió a 2.026.974. En otros términos 287.309 niños menos concurren a las escuelas básicas, en circunstancias que la población de 6 a 14 años ha decrecido sólo en 68.944 niños en el mismo período. En la educación postsecundaria, la cobertura respecto a la población de 20 a 24 años disminuyó entre 1973 y 1980 de 16.3 a 10.4 por ciento y en los últimos años se ha producido una nueva expansión que en 1986 elevó la cobertura hasta 17.2 por ciento.

En suma, el sistema de educación formal se mantiene, ente 1973 y 1986, prácticamente con la misma cobertura de 53 por ciento (exactamente decrece de 53.13 a 52.99 por

ciento) de la población de 0 a 24 años de edad. En sí misma, esta congelación significa un retroceso, en atención a que la tendencia universal es de extensión continua de los servicios educativos y a que los requerimientos del desarrollo económico-social, político y cultural exigen en todas partes crecientes niveles educativos.

2. La involución cuantitativa va acompañada de un retroceso en la tendencia histórica a la equiparación de las oportunidades educativas. Los señalados retrocesos en la cobertura de las redes de escuelas básicas y de escuelas técnico-profesionales, son indicativas de dicho retroceso, en cuanto ambos tipos de escuelas son concurridas preferentemente por alumnos provenientes de familias de bajos ingresos. En el mismo sentido opera un decrecimiento en la matrícula de la educación formal de adultos, que va desde 169.562 alumnos en 1980, a 99.411 en 1986. Las restricciones en el acceso a la universidad operan en desmedro de las posibilidades de los jóvenes provenientes de los sectores populares. La reciente expansión debida a la apertura de nuevas universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica no ha significado un avance democratizador. El sector emergente, de carácter privado y lucrativo, exige derechos de matrícula que excluyen a los jóvenes provenientes de familias de bajos ingresos. Por otra parte, se han limitado drásticamente los programas de asistencia estudiantil a todo nivel, configurando así una situación de regresiva distribución social del acceso a la educación.

3. A pesar de retrasos y de deficiencias explicables en un país subdesarrollado, la educación chilena tenía una larga tradición de búsqueda y ensayos en el sentido de la calidad de la educación. Se ha interrumpido, desde 1973, una tendencia histórica de modernización democratizante de los contenidos y formas del proceso educativo. La creciente desigualdad educacional se expresa también en este terreno. Al presente existen en el sistema educativo, minoritarios núcleos de excelencia docente. Pero la educación masiva enfrenta severos problemas cualitativos. En la educación parvularia se ha perdido el sentido educativo en beneficio de un dudoso asistencialismo. En la educación primaria, las pruebas nacionales de rendimiento aplicadas entre los años 1982 y 1984, revelaron promedios de logro de

50 a 60 por ciento de los aprendizajes esperados. Revelaron, además, de manera inequívoca, la distribución social regresiva de los aprendizajes. La educación media, crecientemente concurrida por adolescentes que provienen de familias pobres y de baja clase media, no tiene relevancia para esas poblaciones: no mejora el acceso al empleo ni posibilita el ingreso a la educación superior; no prepara para la ciudadanía o la participación, ni contribuye a resolver los problemas de la formación de la personalidad. En la educación postsecundaria, por último, se manifiesta claramente la heterogeneidad cualitativa de la enseñanza, en el marco general de los procesos de control ideológico, autocensura, debilidad de la investigación y subordinación de la docencia a los criterios economicistas.

4. En materia de organización, gobierno y administración de la educación ha habido ruptura, en cuanto se introdujo la lógica de la eficiencia económica, la competencia y hasta el lucro, en reemplazo de la racionalidad de servicio público con que se manejaba el sistema educativo. El proceso de privatización no se ha expresado tanto en la proporción en que el Estado y los particulares sostienen escuelas, como en la paulatina extensión de los criterios de mercado al sector educación. En efecto, no hay en 1987 un porcentaje mayor de alumnos en escuelas privadas que los que había en 1954, aunque ciertamente más que en 1973. Pero la ruptura más gravitante se encuentra en el funcionamiento competitivo de las escuelas públicas y en la privatización de las condiciones contractuales de los docentes del Estado.

En cambio, hay continuidad en la tradición de intervención estatal en la marcha de la educación. Difícilmente se puede encontrar un período en que la libertad de enseñanza esté más limitada que en el presente. El Estado financia hoy la atención del 94 por ciento de los alumnos del sistema escolar e interviene decisivamente en el sostenimiento de las universidades (privadas y públicas) e institutos profesionales continuadores de los ocho centros existentes antes de la reestructuración de 1981. Además, el Estado mantiene, reforzadas y concentradas, sus facultades normativas respecto a objetivos, planes y programas y formas de evaluación educacionales. Ha perfeccionado los sistemas de supervisión y control sobre el funcionamiento del apa-

rato educativo. Ha desconcentrado la administración de sus propias escuelas primarias y secundarias y las ha puesto en manos del Ministerio del Interior y de su estructura municipal, a fin de estrechar su vigilancia, aun a riesgo de crear expectativas de descentralización del poder y de participación comunitaria que, ciertamente, no son compatibles con el carácter concentrador y excluyente del actual régimen político.

5. Históricamente en Chile ha sido fuerte la identificación entre educación y escuela. La ideología escolar y el credencialismo han tenido profundo arraigo en la sociedad. No obstante, desde comienzos de los años setenta, los enfoques de "educación permanente" y de "ciudad educativa", propiciados por la UNESCO, comenzaron a circular en nuestro país y a incorporarse al discurso educativo oficial. Paralelamente, se tomaba conciencia del poder educativo de los medios de comunicación (o de su capacidad de "deseducación"), al mismo tiempo que se desarrollaban masivas experiencias de educación no formal, asociadas a los procesos de cambio y de movilización social de las épocas de Frei y Allende.

El régimen autoritario ha asumido formalmente los principios señalados, no obstante que sus políticas prácticas han tendido a reforzar el peso de la educación formal y el prestigio de las certificaciones. La excepción ha sido el uso masivo de los medios y particularmente la televisión para inculcar el mensaje oficial y neutralizar, desactivar o disciplinar a la población. En este contexto, sin embargo, se ha desarrollado, fuera de los marcos oficiales, un movimiento educacional alternativo: las múltiples modalidades de "educación popular", emprendidas en las poblaciones urbano-marginales, en las organizaciones obreras y entre campesinos e indígenas, con el propósito múltiple de elevar sus niveles de conciencia social, fortalecer sus organizaciones y apoyar sus estrategias de supervivencia; todo ello, con un amplio uso de enfoques y metodologías activo-participativas. Se ha acumulado así una interesante experiencia, aplicable en el futuro tanto a revitalizar el sistema formal de educación como a masificar y reforzar la educación social (no escolarizada) de la población.

Limitaciones para el cambio

Los procesos de cambio educacional son lentos. Aunque determinadas "condiciones" de la educación puedan cambiar con rapidez —tales como la organización administrativa, el currículum explícito o la infraestructura material— los procesos de enseñanza-aprendizaje formalizados e institucionalizados en la escuela, cambian en largos plazos. Los efectos de tales cambios se logran en plazos aún más prolongados. Estando a sólo 13 años del hito del cambio de siglo, me parece improbable que haya transformaciones radicales en pleno curso, a esa fecha.

En efecto, subsistirán en el año 2000, las limitaciones materiales que dificultan la concreción de grandes utopías educacionales.

En un estudio que recientemente hemos concluido con Carmen Luz Latorre¹, imaginamos una situación política que permitiera, desde 1990, cumplir un conjunto de medidas mínimas de mejoramiento y democratización de la educación formal en Chile.

Entre otras metas y medidas, se propuso llegar al nuevo siglo con una atención institucional al 40 por ciento de la población preescolar; alcanzar la plena universalización de la educación básica para toda la población de 6 a 14 años de edad; elevar la cobertura de la educación media hasta 64,8 por ciento; y la de la educación superior hasta un 20 por ciento, poniendo énfasis en este último caso, en la expansión de la formación técnica y congelando la oferta de docencia universitaria. Se sugirieron, además, importantes programas de asistencialidad estudiantil, de mejoramiento de remuneraciones de los docentes y de fomento a la investigación científica y tecnológica.

Se estimaron los costos de un programa tan elemental como el esbozado y se encontró que significaría, en el año 2000, elevar el gasto fiscal en educación en cerca de 120 por ciento respecto al nivel de 1985 y en 55 por ciento respecto al año de más alto nivel histórico de gasto, que fue 1972.

¹ Carmen Luz Latorre e Iván Núñez: El Financiamiento de la Educación en Chile: Evolución Histórica y Alternativas Futuras, Santiago, PIIE-Estudios, 1987.

Está claro que cualquiera sea el modelo de desarrollo que el país siga, las limitaciones económicas y financieras serán muy fuertes. En el caso más óptimo, en que se encuentre una fórmula consensual de crecimiento con justicia social, el financiamiento de la educación encontrará la competencia de las demandas de gasto público en sectores muy afectados al presente, como salud y vivienda, o tan urgentes como la creación de empleos.

De este estudio, se desprende que la educación chilena, muy probablemente, permanecerá en una situación difícil, desde el punto de vista de los recursos financieros. Una voluntad política favorable sólo podría atenuar en grado la precariedad de la base material del sistema educativo.

El peso de las tradiciones

Las rémoras del pasado seguirán pesando. En doce o trece años, aun con fuertes intervenciones renovadoras, no se habrán erradicado del todo los tradicionalismos que se han acumulado por siglos y que se han reforzado durante el régimen autoritario.

Es posible que muchos educadores continúen desarrollando prácticas pedagógicas autoritarias, verbalistas, rutinarias y alejadas de la vida real de sus alumnos y de su comunidad.

Puede subsistir un currículum "nacional", dictado en un nivel central, uniforme y desconectado de la diversidad de las regiones, las localidades o las etnias, así como largamente retrasado respecto a la evolución del conocimiento.

La sociedad puede seguir bajo los embrujos del credencialismo y, especialmente, apreciando las tradicionales carreras profesionales o los estudios de cuarto grado, más por el diploma y por la movilidad vertical que puedan significar, que por la funcionalidad social de las mismas.

A pesar de la generalización y aceptación discursiva de la noción de "educación permanente", muchos continuarán identificando "educación" con "escolarización" y valorizarán más esta última que la educación extraescolar. Ello, a pesar del fuerte desarrollo cuantitativo y cualitativo de los medios y experiencias no escolares de formación.

No será fácil que éstos y otros rezagos abandonen la escena. Vale la pena remarcar que particularmente la educación formal constituye toda una cultura, que se ha arraigado fuertemente en la conciencia colectiva, en los términos originarios que se asocian a la constitución de los sistemas y las instituciones escolares. Somos prudentes respecto a calificar la velocidad con que puedan alterarse prácticas, tradiciones, prejuicios y valoraciones de muy larga data.

Prudencia en la esperanza no significa pesimismo. Hay signos y tendencias que apuntan en la dirección del cambio.

Entre nosotros, la cobertura educativa no es gravemente deficitaria, al menos en comparación con la mayoría de los países de la región. Por ejemplo, un 6 u 8 por ciento de analfabetismo que hoy subsiste, significa que de modo casi mecánico hacia el año 2000 en Chile prácticamente no habrá analfabetos, en la forma, como tradicionalmente se define tal déficit. Otro ejemplo reside en los *stocks* de población con educación terciaria que se han acumulado desde los años setenta y que hacia el año 2000 estarán todavía en actividad; estos grupos, que proporcionalmente equivalen a los *stocks* de muchas naciones industrializadas, forman la base de un nuevo desarrollo nacional, que nos permita entrar con seguridad al nuevo milenio.

Existe en Chile una capacidad científico-técnica, grupos e instituciones, proposiciones y experiencias que, liberadas de las constricciones actuales, pueden aplicarse a crear las condiciones para una gran revolución cultural y educativa, a condición que nuestra nación escoja el camino de desarrollo apropiado.

Ejemplos de esta potencialidad se encuentran en el desenvolvimiento alcanzado en la investigación social y educacional, en el creciente movimiento de "educación popular", en la red de organizaciones no gubernamentales que han acumulado una rica experiencia de búsqueda de alternativas, en los movimientos de renovación pedagógica que están naciendo, en los debates en que, más allá del mundo oficial, se estudian y se proponen enfoques no convencionales y muy lúcidos respecto al futuro de la educación.

Las grandes opciones

Desde nuestros días hasta el año 2000 -y probablemente entrado el nuevo siglo- disputarán en Chile dos paradigmas fundamentales, cada uno de ellos con su respectiva incidencia sobre la educación.

Uno será el *paradigma tecnológico*, favorecido por el ingreso al tercer milenio, por el alucinante desarrollo científico y productivo y por la progresiva internacionalización de la sociedad. Otro será el *paradigma social y humanista*, estimulado por la sensación de crisis, por las interrogantes que abre el año 2000 y por la ausencia de soluciones a los problemas de la sociedad y de la persona.

Lo más probable es que los esbozados paradigmas no se articulen sino que diverjan o contiendan.

El paradigma tecnológico puede llevar a una extrema perversión tecnoburocrática, a una racionalidad no sólo deshumanizante sino también a una nueva jerarquización social. Puede significar el dominio de minorías expropiadoras del alto conocimiento y la información, capaces de subordinar a los "ignorantes", a los nuevos analfabetos, condenados a una suerte de barbarie. Puede conducir a una extrema planetarización uniformante, que ahogue las peculiaridades nacionales y locales y facilite dependencias implacables respecto a centros mundiales que no estarán, sin duda, en Chile.

Puede este paradigma, por último, incluir la hipertrofia de las tecnologías de la guerra y de la mal llamada seguridad, así como los riesgos de un deterioro ecológico aniquilante.

Sin embargo, sólo el desarrollo científico-tecnológico puede garantizar la creación de las premisas materiales de la superación de los problemas de miseria, escasez, desigualdad e ignorancia.

El paradigma social y humanista, por su parte, puede no resolver los problemas frente a los cuales se levanta y justifica. Si no es capaz de incorporar la ciencia y la tecnología y subordinarlas, y si se refugia en disciplinamientos colectivos o en añoranzas artesanales, pastoriles o aldeanas, no dará cuenta de las grandes cuestiones de la humanidad o de la nación.

Aplicados a la educación, los mencionados paradigmas pueden traducirse en las siguientes dos opciones.

Estará en disputa una opción de *modernización*, basada en el neopositivismo y en las psicologías conductistas. La llamada "tecnología educativa", que hoy se abre paso entre nosotros, puede convertirse en hegemónica. La tecnología educativa ya cree contener la solución a todos los problemas. Sofisticadas planificaciones, más los necesarios recursos pueden optimizar la educación y hacerla funcional a la sociedad del tercer milenio, que es vista y deseada como sociedad altamente tecnificada. En el extremo de esta opción está la propuesta de organizar la educación en torno a la informática. La sociedad puede verse hipnotizada por las máquinas y los sistemas de comunicación e información y puede suponer que en el desenvolvimiento de ellos está el futuro de la educación.

Ante el peligro de la deshumanización, de la dependencia y de otros efectos de la opción modernizante, puede cobrar fuerza una opción de *pedagogía interpersonal*, integradora y libertaria, que pondrá el acento en el aprendizaje horizontal, cara a cara. Procurará atender a la diversidad frente a la uniformidad de las soluciones tecnológicas masivas. Luchará por la prevalencia de valores éticos y por la preservación del patrimonio cultural y ecológico. La fuerza de esta opción puede radicar en los movimientos sociales, en la resistencia de los discriminados y en la significación de los grandes humanismos.

El desafío principal de la educación chilena hacia el año 2000 es superar sus limitaciones y rezagos, mediante la búsqueda de la integración entre lo mejor de las dos opciones señaladas. En otros términos, en asumir las potencialidades y los aportes de la modernización, en el marco de una pedagogía humanista, centrada en la formación integral de las personas y en la educación diversificada de los grupos que integrarán una sociedad plural.

Dilucidar el dilema entre modernización y humanismo será uno de los desafíos, quizás el más importante. Pero habrá otros.

La organización y administración del sistema educativo será el escenario de una tarea-desafío que condiciona las posibilidades de desarrollo del mismo. ¿Cómo avanzar

desde la actual estructura centralizada, jerárquica y uniforme, bajo responsabilidad directa y paternalista de un Estado que no acierta a desburocratizarse, hacia una organización asumida por la sociedad civil, como parte de su propio proceso de fortalecimiento democrático y, por ende, con formas descentralizadas y participativas?

La transmisión pedagógica se verá desafiada por otra pregunta capital, ¿cómo pasar de la homogeneización propia del currículum dictado por el Estado-nación, a la diversificación educativa, que atienda diferencialmente a los grupos de educandos según sus características, problemas, intereses y necesidades? A la vez, ¿cómo mantener la identidad nacional y una inserción no dependiente en la cultura latinoamericana y en la universal?, ¿cómo atender el desarrollo irrepetible de las personas y a las particularidades étnico-culturales y sexuales, a las regionales y locales, sin conducir a la atomización cultural? Al mismo tiempo, ¿cómo garantizar y consolidar la equidad?

En otro orden de cosas, ¿cómo avanzar al logro de los principios de "educación permanente" y de "ciudad educativa", propuestos y difundidos por UNESCO a comienzos de la década del setenta, como horizonte para la educación en la sociedad posindustrial? ¿Cómo integrar o lograr convergencia entre un sistema de educación formal que debe flexibilizarse y abrirse mucho más a los procesos externos, y los movimientos sociales que tienen dimensiones educativas? ¿Cómo ayudar a que experiencias de educación no formal puedan proyectarse al interior de la escuela, para renovar sus prácticas rígidas y artificiosas? ¿Cómo enriquecer la formación escolar con los aportes de los medios de comunicación social?

Por otra parte, ¿cómo enriquecer, masificar y hasta cierto punto, sistematizar los procesos de educación no escolarizada, sin que pierdan ni su autonomía ni su especificidad?, ¿cómo dar, a los ojos del público, la dignidad de los procesos formalizados y certificados a las ricas situaciones de aprendizaje que ocurren fuera de la escuela?

De las respuestas que se encuentren a estas interrogantes —que hoy día recién empezamos a buscar— dependerá el rumbo que tome la educación chilena al comenzar el próximo siglo.