

Niveles del sistema escolar y formación de profesores: fallas estructurales e implicancias de la inacción

Cristián Cox
Pontificia Universidad Católica de Chile

Resumen

La estructura por niveles del sistema escolar –ocho años de educación básica y cuatro de educación media– data de la reforma educacional de la década de los 60 y presenta rasgos de discrepancia con los requerimientos formativos actuales de adolescentes y jóvenes y con el patrón internacional predominante al respecto.

El Proyecto de Ley General de Educación (PLGE) es ambiguo sobre el tema: por un lado, ostensiblemente no recogió la propuesta de cambio que al respecto propuso, de manera consensual, el Consejo Asesor Presidencial en su Informe de diciembre de 2006. En base a un diagnóstico acabado del anacronismo e incoherencias del actual ordenamiento 8-4 de la educación básica y media, éste planteó pasar a una definición de niveles que distingue, sobre dos años de educación parvularia, seis años de básica, cuatro de media inferior y dos de media superior, o una estructura 6-4-2. Por otro lado, el proyecto de ley, en su artículo 24, admite la posibilidad de una educación básica de menos de ocho años, así como una educación media de más de cuatro, lo que deja abierto el camino a una nueva estructuración por niveles del sistema escolar, redefiniendo, aunque a través de la más indirecta de las fórmulas, la estructura de niveles vigente.

El trabajo refiere un conjunto de incoherencias y problemas asociados a la estructura 8-4 vigente, y argumenta que éstos tienen consecuencias negativas serias sobre la calidad y la equidad de la educación escolar. La principal incoherencia refiere a la relación estructura-formación de profesores y el vacío de especialización disciplinaria que exhibe ésta en el tramo entre 5º y 8º de la secuencia escolar. Asimismo, el principal problema es descrito en términos de “la depresión” o “valle” del tramo 5º a 8º de la secuencia escolar, donde hay falta de definición adecuada de metas de aprendizaje en la LOCE, como en la tradición docente, con efectos negativos sobre la secuencia, intensidad y nivel de las prácticas de enseñanza y aprendizaje.

La inhibición del Ejecutivo frente al cambio en la estructura, como al asociado en la formación de profesores, es considerada una invitación a la deliberación sobre el curso de acción elegido y el examen y propuesta de alternativas.

Tres son los argumentos más generales a favor de un cambio de la estructura: *especialización, intensificación y coherencia*. Especialización del profesio-

rado y de las instituciones para producir calidad; intensificación por definición de tramos más cortos en la secuencia escolar, que permite mejor definición de metas de aprendizaje terminales por nivel y mayor control sobre el ritmo de la enseñanza y el aprendizaje; y coherencia entre estructura, formación de profesores y currículo, como requisito sine qua non para la obtención de mejores resultados de aprendizaje.

Introducción

Ha escapado a la discusión en curso sobre el PLGE la temática de la estructura por niveles del sistema escolar. La estructura vigente –ocho años de educación básica y cuatro de educación media– data de la reforma educativa de la década de los 60 y presenta rasgos de discrepancia con los requerimientos formativos actuales de adolescentes y jóvenes y con el patrón internacional predominante al respecto, así como es incoherente con otras dimensiones de la educación. Esto llevó al Consejo Asesor Presidencial a proponer, de manera consensual, un cambio de la misma. El PLGE no consideró la sugerencia del Consejo, optando por la conservación del ordenamiento por niveles que el país tiene desde hace cuarenta años. Al mismo tiempo, sin embargo, el proyecto de ley introduce una delgada pero decisiva cuña en su opción por la conservación de lo que tenemos.

En lo que sigue se refiere lo que el PLGE plantea sobre ordenamiento en niveles (estructura) del sistema escolar y la manifiesta ambigüedad que presenta respecto a su cambio; se examinarán en seguida los principales problemas que presenta la actual estructura, en su mayoría planteados por el Consejo Asesor Presidencial en diciembre pasado; se concluye argumentando la necesidad de un curso de acción de cambio más decidido en este plano.

1. Planteamiento del Proyecto de Ley sobre estructura del sistema escolar

El PLGE plantea en su Título I, los *niveles y modalidades educativas* de la educación formal. El artículo 16 define que la educación formal o regular está organizada en cuatro niveles: “parvularia, básica, media y superior; y por modalidades educativas dirigidas a atender a poblaciones específicas”. Los artículos 17 a 20 definen cada uno de los cuatro niveles, sin referencia a años de estudio ni a edades, sino a sus propósitos formativos; los artículos 21 a 23 se refieren a las modalidades educativas –la educación especial o diferencial, la educación de adultos y las que se creen conforme a lo dispuesto en el artículo 33 de esta ley–.

El Mensaje del Proyecto de Ley destaca como cambios respecto a la LOCE el reconocimiento de la educación parvularia como nivel, de la educación artística en la enseñanza media como una diferenciación adicional

a los dos canales existentes –humanista-científico y técnico-profesional–, y el reconocimiento de las modalidades educativas especial y de adultos y las que se creen para servir a poblaciones y contextos con requerimientos específicos.

Con lo señalado, el Ejecutivo no tomó la propuesta de cambio de estructura del sistema escolar planteada de manera consensual por el Consejo Asesor Presidencial, que argumentó, desde diversos ángulos, la necesidad de cambiar la definición 8-4 de la actual organización de la educación básica y la educación media, por una que, sobre dos años de educación parvularia, articulaba un primer nivel de seis años de educación básica, con un segundo nivel de “cuatro años de educación media inferior, con lo que se completa el ciclo de educación general” y un tercero de dos años de educación media diferenciada, o una estructura 6-4-2¹. La mantención de la estructura vigente en el proyecto de ley, es, sin embargo, contradictoria por el articulado referido a los niveles de básica y media.

En primer término, el artículo 24 deja abierto el número de años de la educación básica como de la educación de nivel medio. En efecto: “El nivel de educación básica regular tendrá una duración máxima de ocho años y el nivel de enseñanza media regular tendrá una duración mínima de cuatro años. La educación parvularia no tendrá una duración obligatoria”.

El proyecto de ley, al admitir la posibilidad de una educación básica de menos de ocho años, como una educación media de más de cuatro, deja abierto el camino a una nueva estructuración por niveles del sistema escolar, redefiniendo, aunque a través de la más indirecta de las fórmulas, la estructura de niveles vigente.

Esta apertura al cambio de estructura que presenta el PLEG es evidenciado en dos rasgos adicionales claves, observables en:

- los artículos 18 y 19, que definen los objetivos formativos característicos de la educación básica y de la educación media;
- el artículo 26, que define la edad mínima para ingresar a la educación básica (6 años) y la máxima para hacerlo en la media (18 años); y
- el artículo 28, que define los objetivos terminales de la educación básica.

Ninguna de estas definiciones se refiere a una educación básica de ocho

años y una media de cuatro años. Y, decisivamente, los objetivos terminales definidos para la educación básica corresponden a las definiciones que hace el marco curricular vigente para el sexto año y no para el octavo.

Lo señalado permite afirmar que el texto del PLEG apunta en direcciones opuestas respecto de la estructuración en niveles del sistema escolar. Por un lado, ostensiblemente no recogió la propuesta de cambio que al respecto planteara el Consejo Asesor Presidencial: el Mensaje del proyecto destaca un reconocimiento de lo que llama “modalidades” (educación especial y de adultos) y no se refiere a modificación alguna en los niveles estructurantes de la escolaridad. Por otro, es evidente una orientación a establecer un cambio en la dirección propuesta por el Consejo Asesor. Se trata de una dimensión clave y netamente educativa, aunque poco visible a la mirada pública, del Proyecto de Ley donde la deliberación debe contribuir a clarificar la orientación requerida. En lo que sigue se intentará mostrar que la ambigüedad por clarificar en el PLEG está cargada de implicancias para la educación escolar de las próximas décadas, tanto de calidad como de equidad.

2. Incoherencias y problemas asociados a la estructura 8-4

La estructura de niveles vigente, establecida en 1967 cuando se definió como obligatoria una educación básica de ocho años, tuvo por propósito elevar en dos años el nivel educativo de las mayorías (de seis años de educación primaria a ocho años de educación básica). Ésta, cuatro décadas después, no es coherente con el currículo vigente, tampoco con la estructuración requerida de la formación de profesores ni con la definición constitucional de que la educación obligatoria es de doce años de duración. Más aun, no es armónica con la realidad social de un sistema con cobertura prácticamente universal hasta el final de la educación media ni, tal vez lo más decisivo, con los aspectos de desarrollo característicos de la transición infancia-adolescencia-juventud. Por último, ubica a nuestro sistema escolar fuera del patrón predominante de estructuración por niveles tanto en el primer mundo como en nuestra propia región.

Se especifican a continuación las incoherencias y aspectos problemáticos principales, directa o indirectamente asociados a la vigente estructura por niveles del sistema escolar.

Incoherencia instituciones-etapas formativas

La incoherencia de base que presenta la estructura 8-4 es con respecto a las fases de desarrollo de los alumnos: la adolescencia está “repartida” entre los dos niveles. Los séptimos y octavos años demandan preparación de sus profesores y un *ethos* de las instituciones, reconocidamente diferentes de la educación de 1º a 6º grados. La estructura actual no se hace eco de esto y está siendo superada de hecho por respuestas institucionales que combinan dos principios: profesorado de media para 7º y 8º años, e integración de estos grados en marcos institucionales que o tienen la secuencia escolar completa (prekinder a año doce) o son de enseñanza media pero se inician en 7º básico, como es el caso de los liceos emblemáticos de la educación municipal.

Incoherencia currículum-formación de profesores

Al realizarse el cambio de estructura en 1967 y años siguientes, por razones diversas –autonomía de las universidades, discontinuidad del esfuerzo de reforma de los sesenta al iniciarse la crisis del período de la Unidad Popular, normativas del régimen militar–, nunca se asumió su correlato en la formación de profesores. ¿Quién enseñaría en los últimos grados de la nueva educación básica? ¿Cómo se formarían los nuevos profesores del nivel? Las respuestas, tanto de las políticas (leyes y normativas ministeriales) como de la institucionalidad formadora de profesores, han sido inefectivas y sus resultados se pueden sintetizar en la siguiente asimetría fundamental: el país forma, desde hace aproximadamente tres décadas, a *profesores generalistas de educación básica* en cuatro años para enseñar *diez asignaturas* a alumnos entre 6 y 14 años; y forma a *profesores especialistas para su educación media* en cuatro o cinco años para enseñar *una asignatura* a alumnos entre 14 y 18 años. En el caso de la educación básica no hay especialización ni para el primer ciclo ni para el segundo. Esto es grave en ambos niveles, y es verdaderamente lamentable que el PLGE lo haya ignorado del todo².

Tipos de organización y estructuración por niveles del sistema escolar: tres situaciones tipo

Es necesario ampliar lo enunciado en los dos puntos precedentes –incoherencia de la estructura vigente con el desarrollo de los alumnos y

con la formación requerida de sus profesores— observando cómo el sistema ha evolucionado de manera diferenciada respecto de los problemas que generan las incoherencias aludidas. De hecho hoy se tiene, como se describe a continuación, un sistema escolar con tres tipos de “arreglo estructural” (u organización de las “transiciones” entre básica y media) y es observable, asimismo, un patrón diferenciado de respuesta al dilema de qué preparación es requerida para enseñar en los grados finales de la educación básica (7^o y 8^o años). Ambos patrones evolutivos están estrechamente asociados a dependencias y nivel socioeconómico de las instituciones, con lo que el tema de la estructura por niveles cobra evidentes significados de equidad.

- Tipo 1: escuelas y liceos. Los alumnos experimentan la secuencia escolar transitando entre dos instituciones sin continuidad entre ellas, con profesores generalistas hasta 8^o básico y especialistas desde 1^o medio.

- Tipo 2: colegios. Los alumnos experimentan la secuencia escolar en una sola institución que tiene desde prekindergarten hasta 4^o medio, con profesores especializados en la práctica en primer ciclo básico, especialistas para música, artes y educación física desde 1^o básico, y profesores de media desde 5^o básico hacia arriba en varias áreas del currículo.

- Tipos intermedios. Liceos que comienzan en 7^o con profesores de media (como los conocidos emblemáticos). Escuelas básicas con profesores especialistas desde 5^o básico.

Si estos tres tipos son considerados por dependencia, surge el patrón siguiente, con sus claras implicancias de inequidad, la que desde esta perspectiva toma una nueva y evidente dimensión:

- La educación municipal está organizada mayoritariamente en el tipo escuela/liceo, discontinuo entre básica y media, y provisto en el primer nivel por profesores generalistas.

Como ilustra el cuadro siguiente, en la dependencia municipal, un 80,4 por ciento de una muestra representativa del profesorado de 7^o año (2002) tiene título de profesor de básica; esta cifra cae a un 54,9 por ciento en el caso de las escuelas privadas subvencionadas y al 28,7 por ciento en los colegios privados pagados.

Formación de profesores por dependencia: 7º básico 2002.

Título del profesor	Municipal	Privado subvencionado	Privado pagado	Total
Enseñanza básica	613 80,4%	240 54,9%	51 28,7%	904 65,6%
Enseñanza media	104 13,6%	159 36,4%	122 68,5%	385 28,0%
Otro título profesional	19 2,5%	19 4,3%	3 1,7%	41 3,0%
Sin título	26 3,4%	19 4,3%	2 1,1%	47 3,4%
Total	762 100,0%	437 100,0%	178 100,0%	1377 100,0%

Fuente: Mineduc, UCE. Estudio Cobertura Curricular 7º básico 2002. Exposición ante Consejo Asesor Presidencial, 27 de octubre, 2006.

- La educación particular pagada está organizada en colegios que ofrecen una formación continua y, por tanto, con una mejor base institucional para proveer secuencias sin baches o saltos, propios de la coincidencia del cambio de nivel con cambio de institución, con profesores mayoritariamente de educación media en el segundo ciclo básico.

- La educación particular subvencionada combina los dos tipos, pero evolucionando hacia colegios completos (prekinder-grado 12), aunque con menos profesores de media que los particulares pagados en el segundo ciclo básico.

La tabla siguiente especifica con datos de matrícula de 2006 el patrón referido.

Matrícula por tipos de estructuración de los niveles escolares y dependencia, 2006.

Niveles	Dependencia				
	Municipal	Part. subv.	Part. pagado	Corporación	Total
Básica y media	192.217 12,7%	780.833 56,3%	198.457 95,6%	446 0,8	1.171.953
Media con 7º y 8º	55.321 3,7%	20.419 1,5%	1.921 0,9%		77.661
Sólo básica	944.803 62,4%	436.804 31,5%	6.716 3,2%		1.388.323
Sólo media	320.957 21,2%	149.147 10,7%	476 0,3%	56.156 99,2%	526.736
Total	1.513.298 100,0%	1.387.203 100,0%	207.570 100,0%	56.602 100,0%	3.164.673 100,0%

Fuente: Mineduc, UCE, Presentación a Comisión de Calidad del Consejo Asesor Presidencial, 27 de octubre, 2006.

En suma, sólo la educación municipal conjuga que la mayoría (dos tercios) de sus alumnos de 7º y 8º estén en escuelas básicas y con profesores formados como generalistas; en las restantes dos dependencias, predomina el que los adolescentes estén en marcos institucionales distintos que sólo básica. En el caso de la dependencia privada pagada, los alumnos de esa edad son, además, mayoritariamente (más de dos tercios) enseñados por profesores de media; es decir, con una base de preparación disciplinaria especializada. Ambos hechos apuntan en la dirección en que, desde una perspectiva estrictamente formativa adelantada por las instituciones con más capital económico y cultural, tanto la estructura por niveles como la formación de profesores debieran cambiar.

La depresión 5º a 8º

La secuencia de doce años que suman los dos niveles del sistema escolar tiene una depresión –o valle– en el tramo de 5º a 8º.

a) Por el vacío mencionado de especialización disciplinaria de sus profesores.

b) Por inexistencia en la tradición del sistema y el saber docente de una

definición de expectativas claras de egreso al finalizar el 8º año. Este límite, definitorio y claro en la norma, es tierra de nadie en términos prácticos, porque la norma define que se trata de educación básica, ofrecida por un tipo de profesores y un tipo de institución que no se condice con las características de alumnos y del currículo, que definen prácticamente que en realidad se trata del inicio de la educación de los adolescentes. Esta contradicción genera que las expectativas de aprendizaje al finalizar el octavo año sean muy poco claras. De hecho, esta falta de claridad no está sólo en la tradición: las definiciones de la vigente LOCE sobre objetivos terminales al finalizar la educación básica son indistinguibles de objetivos de 4º básico, lo que puso a la reforma curricular de este nivel (en 1996) en un zapato chino: obligada a la vez a definir objetivos más exigentes y enmarcarse en la LOCE. Por otro lado, si se comparan las definiciones de la LOCE vigentes con lo que pruebas internacionales como Timss demandan en matemáticas y ciencias a alumnos de octavo año (14 años), se constata la enormidad de la brecha, y cómo se pierden años preciosos para el aprendizaje en “el valle” de 5º a 8º.

c) Por inexistencia de mecanismos de responsabilización por los resultados de egreso de octavo año. El Simce de 8º es una prueba sin consecuencias; no hay nada que ejerza sobre este punto terminal de la actual estructuración de la educación básica la presión por resultados de aprendizaje que ejerce la PSU sobre la finalización del nivel medio.

El conjunto de problemas referidos, de efectos graves sobre la calidad, también los tiene sobre la equidad. Hay evidencia Simce en la dirección de que la brecha de resultados de aprendizaje por dependencia aumenta significativamente entre 4º y 8º: con marcada mayor presencia de la educación particular pagada, por ejemplo, entre los puntajes superiores en 8º que en 4º. Si las conocidas diferencias socioeconómicas entre establecimientos municipales y los de la elite ya se han manifestado en 4º básico, este aumento puede estar apuntando al efecto de las diferencias mencionadas en docencia y organización de escuelas y colegios entre los grados 5º y 8º.

3. Por un curso más claro de acción

Las grandes leyes reguladoras de la educación se han adelantado a sus tiempos. Así fue con la ley de instrucción primaria obligatoria de 1920, que

propuso metas de cobertura que el sistema tardó cincuenta años en lograr, o con la normativa fundante de la reforma de fines de los 60, que redefinió la educación obligatoria, prolongándola en dos años y redefiniendo la estructura del sistema escolar de la época. Desde la perspectiva de la estructuración por niveles, y su correlato en la preparación de los docentes –pilares de un sistema escolar–, el PLGE es inexplicablemente mudo: frente a la oportunidad de definir un ajuste largamente pendiente de la estructura de niveles del sistema escolar, no la aborda (aunque deja entreabierta la posibilidad de su cambio) y respecto de la corrección de la grave y largamente diagnosticada falla estructural del modelo de preparación de los docentes, omite actuar³.

La inhibición del Ejecutivo frente al cambio en la estructura, como al asociado en la formación de profesores, debiera ser para *todo* el campo de política educacional –recuérdese que en ambos temas, tras siete meses de debates, hubo consenso en el diagnóstico como en la propuesta– una invitación a la deliberación sobre el curso de acción elegido y el examen y propuesta de alternativas. Debe hacerse un esfuerzo por estimar y hacer materia de reflexión y discernimiento públicos los costos de conservar la estructura de niveles actual así como la “falla estructural” en el modelo de preparación del profesorado de básica, con el cúmulo de incoherencias y problemas descritos y su impacto, generación tras generación, sobre la calidad de los aprendizajes y la equidad de la distribución social de los mismos.

Tres son los argumentos más generales a favor de un cambio de la estructura: *especialización, intensificación y coherencia*.

Los nuevos niveles de calidad a los que se aspira no se pueden lograr sin especialización de todos los factores (profesores, currículo, instituciones, evaluación) de acuerdo a los requerimientos del aprendizaje de los alumnos y las fases de su desarrollo. Una estructura que no contribuye a especializar, en la fase actual de la evolución de nuestro sistema escolar, no contribuye a la calidad. Y lo que en este caso no es respondido por la norma pero requerido prácticamente, genera –como se intentó mostrar– un desarrollo de hecho que es fuente de desigualdad.

Una estructura con tramos etéreos y educativos más cortos facilitaría focos formativos más definidos, una mucho más nítida y orientadora visión de las secuencias de aprendizaje a desarrollar y mayores posibilidades de control sobre el ritmo e intensidad de la acción educadora.

En términos generales, los procesos de reforma educacional –intrínsecamente unos intentos de armonizar la educación con su cada vez más rápidamente cambiante medio externo– generan sobre las unidades escolares “gran sobrecarga, fragmentación e iniciativas episódicas que van y vienen en forma separada”, como dice uno de los principales teóricos del cambio educacional, Michael Fullan, quien, junto con esta constatación, plantea como criterio de políticas que “la producción de coherencia es una proposición que no tiene fin y que es responsabilidad de todos” (Fullan, 2003, p. 25). En términos de coherencia, lo fundamental es establecer una armonía inexistente entre estructura, currículo y formación de profesores. De las relaciones evocadas, la más deficitaria y con más largos efectos es la caracterizada entre estructura y formación de profesores. Es urgente abordar esto y producir coherencia donde hoy en día hay una falla estructural.

Notas

¹ Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, “Informe final”, 11 de diciembre, 2006. Capítulo VI. Estructura de la enseñanza y currículum. Santiago.

² Tras lo señalado no hay sólo contingencia y desarrollos macros no buscados, sino también los intereses involucrados en una disputa de larga data entre saber disciplinario y pedagogía como ejes del saber docente requerido en la educación básica (Cox y Gysling, 1990). De hecho, hay en el país universidades pedagógicas que cuestionan que un profesor especialista sea más adecuado que un profesor generalista, pero esto no tiene sustento más allá de los claustros del caso. En los sistemas escolares con mejores resultados, la no preparación disciplinaria de profesores de básica no existe (toda Europa y los países de la OCDE preparan pedagógicamente a sus profesores sobre una base de conocimiento disciplinario de tres o cuatro años) y en la literatura experta no hay dudas al respecto (Shulman, 1987; Darling-Hammond, Bransford, 2005; OECD, 2005).

³ La inexistencia de formación de profesores de básica con especialización disciplinaria fue una de las carencias que intentó resolver el programa Fortalecimiento de la Formación Inicial de Docentes (FFID, 1997-2002) del Ministerio de Educación, hace una década (B. Ávalos, 2003); fue relevada como uno de tres problemas principales de la educación chilena en el Informe de la OCDE de 2004, y recogida en 2005 por la Comisión Nacional sobre Formación Inicial Docente (cuyas conclusiones fueron refrendadas por 47 rectores de universidades e institutos profesionales) que planteó como “altamente recomendable” su enmienda. (Mineduc, Comisión Nacional sobre Formación Docente, 2005).

Referencias

- Ávalos, B. (2003), *Profesores para Chile. Historia de un proyecto*. Mineduc. Santiago.
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, Informe, 11 de diciembre, 2006. Santiago.
- Cox, C. y J. Gysling (1990), *La formación del profesorado en Chile. 1842-1987*. CIDE, Santiago.
- Darling-Hammond, L. y J. Bransford (editores) (2005), *Preparing Teachers for a Changing World. What should teachers should learn and be able to do*. Jossey-Bass. San Francisco.
- Fullan, M. (2003), *Change Forces with a Vengeance*, Routledge Farmer, London and New York.
- Ministerio de Educación (2005), Comisión Nacional sobre Formación Inicial Docente. Santiago.
- Ministerio de Educación, Unidad de Currículum y Evaluación (2006), Presentación al Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, 27 de octubre, 2006.
- OCDE (2004), *Revisión de políticas nacionales de educación. Chile*. París.
- OECD (2005), *Teachers Matter. Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, París.
- Shulman, L. (1987), "Knowledge and Teaching. Foundations of the New Reform". *Harvard Educational Review*, vol. 57, N^o 1, Spring 1987. Publicado en Chile como "Conocimiento y enseñanza". *Revista de Estudios Públicos* 83 (2001).