

Formación docente en el contexto neoliberal.

El caso chileno

Marcela Aravena Domich¹

Resumen

129

El artículo presenta la relación entre formación docente, universidad y Estado neoliberal. Comienza con una presentación respecto de la historia de nuestro país en relación a las políticas educativas antes y después del Gobierno Militar. Trabaja la formación de la universidad en distintos períodos de los gobiernos de Chile, así como la concepción de la formación docente. El artículo da cuenta de los cambios que se

¹ Doctora en Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de la Plata (Argentina); Magister en Políticas Sociales y Gestión Local (Universidad de Artes y Ciencias Sociales ARCIS (Chile); Postgraduada en Gestión de Proyectos y Servicios Sociales por la Universidad de Barcelona (España); Licenciada en Trabajo Social por la Universidad de Artes y Ciencias Sociales (Chile). Docente investigadora del Doctorado en Cultura y Educación de la Universidad de Artes y Ciencias Sociales; Directora y Docente de investigación en el Magister en Educación de la Universidad de Artes y Ciencias Sociales; Directora y Docente en Magister en Ciencias Sociales Universidad de Artes y Ciencias Sociales. Contacto: [domich2@yahoo.com].

introdujeron en las políticas sociales y educativas a partir de la aplicación del modelo neoliberal y cómo ésta ha ido afectando a la formación docente en su concepción y en el desarrollo del futuro profesional, poniendo en tensión el ser docente hoy con los problemas de la formación docente hasta nuestros días. Finalmente, las conclusiones abordan el pasado, presente y futuro de la formación docente en relación al contexto neoliberal.

Palabras clave

Educación, políticas educativas, formación docente, política neoliberal.

Abstract

The article presents the relationship between teacher training, university and neoliberal State. It begins with a presentation regarding the history of our country in relation to educational policies before and after the Military Government. The formation of the university works in different periods of the Chilean governments as well as the conception of teacher training. The article gives an account of the changes that were introduced in the social and educational policies from the application of the neoliberal model and how it has been affecting decent training in

its conception and in the development of the professional future, stressing the being teacher today with the problems of teacher training to this day. Finally, the conclusions address the past, present and future of teacher education in relation to the neoliberal context.

Keywords

Education, educational policies, teacher training, neoliberal policy.

Introducción

Cuando pensamos en formación docente, nos referimos al proceso por el que debe pasar cada estudiante, transitar por un currículum que lo habilite para desempeñarse como profesor, docente o maestro ya sea a nivel pre-básico, básico y/o disciplinario.²

² En Chile, la formación de maestros se distingue por niveles de enseñanza, pre básico o parvulario, va desde los seis meses a los cinco años; nivel básico general que va desde el primero al sexto básico y el nivel medio que se realiza por disciplinas (matemáticas, lenguaje, historia y geografía, música, artes, tecnología, educación física, biología, física, química e inglés) que va desde el séptimo básico al cuarto medio. La enseñanza obligatoria es de doce años (primero a cuarto medio).

La formación docente se realiza en las universidades, respecto de un currículum establecido por cada una de ellas.³ Las universidades en general, tienen planes de estudio denominado pedagogías, pedagogías generales o pedagogía básica, todas ellas, conducentes al grado de profesores de educación general básica. Y, por otro lado, está la formación docente disciplinaria.

Entonces podemos señalar que hoy, cada universidad tiene su propio modelo de formación, atendiendo a la Política Nacional Docente (2015)⁴ que fija los criterios de la formación inicial docente. Sin embargo, los modelos de formación que se dan al interior de las diferentes universidades⁵ dependen de, como cada institución genera su propio plan curricular. Si bien, las carreras de pedagogía deben acreditarse, cada programa tiene su propia lógica.

El objetivo de este artículo es dar cuenta sobre la formación docente en el Chile actual, teniendo consideración al pasado, al presente y cómo seguirá en el futuro sabiendo que la educación a nivel general hoy, está concebida en este país,

³ En el año 2016 la misma autora lo constató en la tesis doctoral *Formación Inicial Docente en Investigación Educativa: Estudio de Caso de la Formación en Investigación en las Escuelas de Pedagogía Básica Chilenas* (Universidad Nacional de la Plata, Argentina).

⁴ Cfr. Ministerio de Educación de Chile, (2015). *Proyecto de Ley de Política Nacional Docente*, disponible en [<https://bit.ly/3dmMscI>]. Este Plan Nacional de Formación Docente se aprobó en marzo del 2016.

⁵ En Chile las universidades se dividen en tradicionales y privadas.

lamentablemente como un *bien de consumo*. Además, se pretende poner en tensión la relación entre formación docente y política educativa neoliberal.

Las universidades chilenas y la formación docente han pasado por distintas reformas educativas, transitando por los diferentes cambios a la constitución política vigente desde el año 1982 y de gobiernos, sean estos de izquierda, centro o derecha.

Desde que comenzó la política neoliberal, en los últimos años de la década del setenta, pasando por los ochenta, el retorno a la democracia de los noventa, y en este par de décadas del siglo XXI. ¿Qué se espera a futuro?

Política educativa, universidad y formación docente: ¿qué ha pasado?

Tanto la formación docente como la universidad se relacionan con la política educativa del Estado Chileno y con los lineamientos que éste entrega para el desarrollo de la sociedad y del país.

La añorada universidad pública, aclamada por su impacto en la sociedad, dio paso atrás y fue regulada por los mecanismos del mercado. Cabe recordar que el rol del Estado Docente terminó, asumiendo otros actores el rol de la educación:

Municipalidades para la enseñanza básica y media y las Universidades (autogestionadas)⁶ para la enseñanza superior⁷.

La historia de la educación chilena tendría dos momentos importantes, que la marcan y le imprimen importancia de acuerdo a los ideales políticos, económicos y sociales. Antes del año 1973 y después de este. En el primer gran período, se consolidan las Leyes de la enseñanza en Chile y, en el segundo período el gran Estado Docente pasa a liberalizar las distintas instituciones de educación. Terminando de esta forma con la obligación del Estado sobre el derecho de la educación. Desde el año 1990 a la fecha, se observan indicaciones de pequeños cambios frente al mismo modelo. Correcciones que no rompen la lógica neoliberal, sino que la profundizan. El derecho a la educación superior no existe en nuestra legislación.

La educación superior, es pagada y no garantiza la equidad en el ingreso a todas las personas. Cada institución superior es autónoma, en cuanto a generar carreras, mallas curriculares, cantidad de cursos a desarrollar, ubicación espacial, cerrar carreras, entregar menciones, etcétera. Lo que se pide es cumplir

⁶ La autogestión de las universidades chilenas se entiende como la capacidad y autonomía para administrar y gestionar todos los recursos. En referencia al tema del financiamiento, se puede calificar como un sistema mixto, con capacidad de autofinanciamiento y con la posibilidad de aportes directos e indirectos del Estado acorde a la Ley n.º 21.091.

⁷ Las universidades en este país son en su minoría estatales o públicas, lo que no significa que sean gratuitas.

con las exigencias de la Comisión Nacional de Acreditación del Gobierno de Chile⁸. Todo ello, unido a los requisitos de calidad de la educación en general.

En todo el mundo se están introduciendo formas de privatización en nuestros sistemas de educación pública. Muchos de esos cambios son consecuencia de una política deliberada, a menudo bajo el lema de la «reforma educativa», y sus efectos pueden ser de muy amplio alcance en cuanto a la educación de los alumnos, a la equidad y a las condiciones del personal docente y de otras personas dedicadas a la educación (Ball y Youdell, 2007: 3).

Un poco de historia

Durante casi cincuenta años, entre los años treinta y ochenta del siglo XIX, se produjo un largo período de estabilidad política del país. Los gobiernos conservadores se empeñaron en fomentar la enseñanza primaria y el elemento central para esta

iniciativa fue la Constitución Política de 1833, elaborada bajo la influencia de Diego Portales, estableciendo que, *la educación pública constituye una atención preferente del Estado*. Se ordenó realizar en Europa un estudio de los métodos y reglamentos para iniciar la formación de los profesores que el país necesitaba, siendo el modelo francés el escogido. La educación se organizó siguiendo el modelo napoleónico de Estado Docente que concentraba en manos del Estado la responsabilidad del mejoramiento educacional de los ciudadanos con un carácter público y centralizado (Cox y Gysling, 1990).

La universidad pionera en la formación de profesores fue la Universidad de Chile y, no será sino hasta 1919, en que se sumará otra institución a esta labor, la Universidad de Concepción, que formará profesores dependiendo curricularmente de la Universidad de Chile, pues así se estableció legalmente para el caso de una universidad privada. Varios años después, en 1942, se sumaría la Universidad Católica. Ese mismo año se crea el Instituto Pedagógico Técnico, formando profesores para el área Técnico-Profesional de la enseñanza secundaria. En sus inicios, depende del Ministerio de Educación y, posteriormente, de la Universidad Técnica del Estado, actualmente denominada Universidad de Santiago de Chile. Durante 1950 comienzan a plegarse otras universidades, de carácter regional, a las denominadas universidades públicas.

⁸ La Comisión Nacional de Acreditación (CNA-Chile) tiene por objetivo verificar y promover la calidad de la educación superior mediante la acreditación institucional de las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica autónomos. El mantenimiento de sistemas de información pública que contengan las decisiones relevantes relativas a los procesos de acreditación y autorización a su cargo. Ver más información en [<https://bit.ly/2UqJqeZ>].

En los años sesenta, bajo el gobierno de Frei Montalva, culmina el paradigma estado-docentista de la educación pública chilena. Se resuelve la relación entre planes y programas de estudio y el conocimiento de las disciplinas. Y, en 1965 se realiza una reforma a la educación. Considerando una rápida ampliación del sistema e igualdad de oportunidades educativas; modernización y mejoramiento de las prácticas escolares y, adecuación del sistema educacional a los cambios económicos, sociales y políticos detectados por el gobierno demócrata cristiano, bajo el lema *revolución en libertad*. La expansión y diversificación del sistema permitió que los sectores medios y obreros recibieran los beneficios de la educación (Schiefelbein, 1974).

El Ministro de Educación de la época, Juan Gomes Millas, toma la decisión de concentrar las diferentes instancias de perfeccionamiento creando el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) en enero de 1967. Allí se institucionalizan dos nociones presentes en la educación pública chilena: la necesidad de investigación y experimentación para fundamentar las innovaciones; y el perfeccionamiento profesional como actividad permanente.

Se produce en este período un hecho importante que es la eliminación de las Escuelas Normales, siendo sustituidas por la carrera universitaria de Profesor de Educación General Básica. El modelo de calidad elegido fue Estados Unidos. Según Schiefelbein

(1974), una vez más se cumplía con la tradición de tomar como modelo para su sistema educacional al país de más *prestigio* de la época sin que mediara un proceso de reflexión crítica acerca de sus efectos en una cultura diferente y las condiciones de subdesarrollo en que vivía gran parte de la población. Esto se puede asociar directamente a la Alianza para el Progreso firmada en Punta del Este (1967), en donde el aporte de Washington estaba dirigido a la educación, pero obviamente a partir de sus concepciones y paradigmas educativos.

El presidente Salvador Allende y su intento conocido como la *Vía chilena al socialismo*, despertó el interés y el apoyo de sectores de todo el mundo, en particular del Bloque Soviético, de Cuba y de los Países No Alineados, lo que se traducía en el envío de ayuda material y de asesores industriales. En el año 1970 el Ministerio de Educación tuvo el porcentaje más alto del presupuesto nacional. En las escuelas de educación básica, se aseguró matrícula para el 100 % de los niños en la edad correspondiente, los que recibían atención médica gratuita, desayuno y almuerzo escolar. En la educación media, también se dio satisfacción a la demanda de ingreso en términos que, en proporción a la población del país, nunca se había registrado un mayor número de jóvenes cursando estudios en esta rama de la enseñanza. Paralelamente, se incentivó el funcionamiento de cursos de alfabetización y perfeccionamiento de adultos.

La educación superior amplió considerablemente la capacidad de matrícula en las universidades duplicando el número total de alumnos universitarios. Pero lo más importante, se hizo un gran esfuerzo por cambiar la condición esencialmente elitista y clasista que caracterizaba la educación universitaria en Chile. En esa época la enseñanza básica, media y superior impartida en planteles fiscales era gratuita.

En febrero de 1973, se promulga el Proyecto ENU (Escuela Nacional Unificada) con objetivos de igualdad de oportunidades para la incorporación y permanencia, favorecer el pleno desarrollo de las capacidades y singularidades humanas y de integración social, constituye un sistema regular unificado, ligado estrechamente al desarrollo económico, social y cultural del país. Cabe destacar que el proyecto ENU nunca se consideró como reforma educativa ya que no logró implementarse.

En Chile la gratuidad de la enseñanza se mantuvo durante gobiernos de derecha, de centro y de izquierda y se suprimió con la dictadura militar.⁹

Todas estas transformaciones sociales fueron despertando el interés de la derecha, tanto dentro, como fuera del país, que terminaron apoyando el Golpe Militar de 1973. Con la dictadura en curso, Chile comenzó a dar un giro hacia la derecha. El programa de Estado se caracterizó por una economía no

intervenida, gobierno pequeño, rigurosa administración fiscal y libre mercado (Zambrano, 2011). Implantándose así, una política de reducción del gasto social, reestructuración del gobierno y control del presupuesto, más una reforma impositiva y de desreglamentación económica, una reforma del seguro social y un plan de privatización de las empresas claves del Gobierno. La aplicación de las políticas durante los años 1974 a 1976, bajo las orientaciones de Friedman y las reformas conocidas como las *siete modernizaciones de 1979*, fueron las medidas más importantes de este modelo económico neoliberal hacia la construcción de la *sociedad libre*, centrada en un mercado libre de restricciones político-ideológicas.¹⁰

La profesora Viola Soto (Premio Nacional de Educación 1991) advirtió:

Las políticas actuales del Estado chileno han sido formuladas en relación con dos fuentes diametralmente distintas: la que proviene de nuestra cultura mestiza [...] y la que emana de la civilización transnacional expresiva del racionalismo instrumental [para] nuestra inserción en la competitividad de los mercados internacionales, que exige una fuerte defensa de los intereses individuales, lo que en verdad se opone a la cultura de la solidaridad (1994: s. p.).

⁹ Cfr. Ministro de Educación Palma (1970-1973), disponible en [https://bit.ly/397FTYo].

¹⁰ Cfr. Biblioteca Nacional de Chile. “Conformación de la Ideología Neoliberal en Chile (1955-1978)”, en *Memoria Chilena*, disponible en [https://bit.ly/2xUygaE].

Así, las disposiciones introducidas por el gobierno militar, a comienzo de la década de los ochenta, cambió abruptamente el mapa de la educación superior en Chile y el financiamiento de la misma. La política de Estado, que antes fue universal, pasa a ser subsidiaria en todos los ámbitos sociales. No es la excepción en la educación. Respecto a la educación superior, ésta se rige por diversas Leyes. Uno de los aspectos más importantes es el fin de la gratuidad de la Universidad (Universidad, Instituto Profesional, Centros de Formación Técnica), obligando a los individuos o sus familias a asumir el alto costo de ésta.

No hay diferencia en el pago entre universidades de tipo tradicional (o pública como le llama el gobierno) y de tipo privadas. El Estado no garantiza la educación superior, sólo incide en que los bancos no seleccionen a las familias para acceder al crédito, siendo éste denominado *crédito con aval del Estado* (CAE)¹¹. Cabe destacar que cada universidad fija los aranceles y

¹¹ *Crédito con aval del Estado CAE*. Es un beneficio del Estado que se otorga a estudiantes de probado mérito académico, y que necesitan apoyo financiero para iniciar o continuar una carrera en alguna de las instituciones de educación superior (IES) acreditadas, que forman parte del Sistema de Crédito con Garantía Estatal. Se encuentra regulado por la Ley n.º 20.027. El Crédito con Garantía Estatal es otorgado por el sistema financiero, y su principal característica es que está garantizado tanto por la Institución de Educación Superior, institución en la que está matriculado el estudiante (por el riesgo de deserción académica), como por el Estado (aval del beneficiario hasta que éste haya pagado por completo la deuda una vez egresado).

las matrículas, salvo aquellas que se sometan a la Ley n.º 21.091 que establece el financiamiento institucional para la gratuidad en las cuales el Estado regulará los valores de aranceles, derechos básicos de matrícula y costos de titulación o graduación.

Como señala Monckeberg (2007), desde los años ochenta las universidades se han convertido en un negocio, la privatización de la educación superior ha posibilitado que los dueños o corporaciones que agrupa a los dueños, saquen ganancias jugosas de este negocio. Siempre cumplen con la ley y buscan los resquicios para aumentar las ganancias.

La privatización en la enseñanza superior permite el cobro de aranceles y matrícula para todas las carreras. De esta forma el modelo empresarial de las universidades, de los Centros de Formación Técnica y de los Institutos Profesionales orientados hacia la profesionalización y colocando el énfasis en la formación profesional, responde al movimiento de las necesidades del mercado.

La situación de la educación se caracteriza por una abisal disonancia entre el discurso y la práctica. La reforma iniciada en 1996, amén de imitativa y verticalista, no se ha gestado y programado con la inexcusable participación de sus actores principales, y más bien ha constituido una obligada respuesta, no a las genuinas necesidades nacionales sino, a los requerimientos del modelo económico mercantilista vigente, instrumentados por

el Fondo Monetario Internacional y por el Banco Mundial (Rubilar, 2003).

Considerando las políticas educativas del Estado Chileno, según Ball, (2007) la privatización de la educación en Chile tendría dos elementos. Uno de tipo endógeno que implica la importación de ideas, métodos y prácticas del sector privado a fin de hacer que el sector público sea cada vez más como una empresa y crecientemente comercial y privatización de la educación pública que corresponde a lo que denominamos la privatización *exógena*. Esas formas de privatización implican la apertura de los servicios de educación pública a la participación del sector privado, a través de modalidades basadas en el beneficio económico, y la utilización del sector privado en cuanto a la concepción, la gestión o la provisión de diferentes aspectos de la educación pública. Nuestra educación, por lo tanto, es considerada y evaluada en términos empresariales (calidad, eficiencia y eficacia, considerando la relación costo-beneficio en todos los niveles) y, el sector privado, genera lucro mediante su participación en la provisión y oferta generando beneficio económico. Insiste el autor en que, en muchos países en desarrollo, las tendencias hacia la privatización son especialmente destacadas en recientes proyectos educativos, muchas veces financiados a través del Banco Mundial o de ayudas internacionales (Ball, 2007).

El deterioro de la calidad de la educación pública chilena, asociado principalmente a los procesos de privatización y masificación, ha fortalecido las desigualdades educativas, afectando al alumnado con vulnerabilidad social, es decir, a las familias más pobres. Los altos niveles de segregación que muestra nuestro sistema educacional permiten afianzar un modelo capitalista educativo, como así también la mercantilización del saber, donde el conocimiento también entra al mercado interactuando con la oferta y la demanda.

Finalmente, y como señala Borón (2003), la propuesta neoliberal parece obligarnos a optar entre el mercado y el Estado, con una falsa disyuntiva que en nada se compadece con el funcionamiento de los *capitalismos realmente existentes*. En realidad, el neoliberalismo remata en un dilema mucho más grave y, tal vez por eso, mucho menos explicitado: mercado o democracia. La democracia es el verdadero enemigo, aquello que está en el fondo de la crítica anti-estatalista del neoliberalismo. No es al Estado a quien se combate, sino al Estado democrático. La ciega opción por el mercado es, a la vez, una preferencia en contra de los *riesgos* de la democracia.

Y la formación docente, ¿por qué caminos ha transitado en un Estado neoliberal?

Uno de los problemas más graves que atravesó el sistema de formación docente en los 80 y 90 fue, precisamente, el abandono por parte del Estado de su responsabilidad al respecto. La formación docente dejó de ser considerada una política estatal, como lo fue desde el mismo surgimiento del sistema educativo chileno, y pasó a ser responsabilidad de las instituciones, es decir, el Estado deja de formar docentes y se traspasa esta obligación a las universidades.

La apertura de carreras de pedagogía y la oferta de formación, han sido vistas por instituciones privadas y personas particulares como excelentes oportunidades de lucro, dada la baja inversión y el alto retorno económico de una formación que pareciera, no necesitar de grandes recursos para su implementación. Así, las universidades con carreras de pedagogía y una abundante matrícula, consideraron que de la forma en que estaba propuesto el *negocio*, era muy rentable. La falsa idea sobre los beneficios del mercado en la calidad de la educación, sin duda, mejoró la oferta, pero no la calidad de la formación docente. Ello se debe a que, principalmente, cada plantel universitario, desarrolla sus propios mecanismos de formación, sin considerar necesariamente, las habilidades, conocimientos y destrezas de la profesión docente.

En el año 2002, sin mayor control, se genera un aumento explosivo de oferta de carreras de pedagogía por parte de universidades privadas, reflejadas en programas a distancia o semi-presenciales y en apertura de sedes a lo largo del país con poca capacidad para ofrecer buenos procesos de formación. La matrícula total en carreras de pedagogía de universidades privadas entre los años 2000 y 2008 registró aumentos de 812,6 % en las carreras de educación básica y de 940,7 % en las carreras de educación media, esto comparado con aumentos de 174,4 % y 74,7 % respectivamente en las universidades tradicionales (Cox, Meckes y Bascopé, 2010).

El debate actual sobre formación docente inicial, lleva a plantear posibilidades de salida. Por una parte, están aquellos que profundizan el modelo instalado, asegurando mejores condiciones para la competencia, en el marco de la libertad de enseñanza, elección de los padres, subsidio a la demanda y autonomía (Larroulet, 2006). Por otra parte, se ha apostado a la generación de mecanismos reguladores, sosteniendo la visión de un Estado evaluador. Se proponen políticas educativas que presionen a las instituciones a *hacerlo bien* o que se inserten en las *buenas prácticas*, entre las que podemos reconocer: introducir exámenes de habilitación para egresados de pedagogía; formar profesores especialistas para enseñanza básica, restringiendo la formación generalista; perfeccionamiento de estándares de desarrollo profesional, en otros aspectos (Sotomayor y Walker,

2009; Cox, 2007). Estos dos niveles han logrado una articulación política y avanzan en conjunto, cuya mejor expresión fue en 2009, la aprobación de la Ley General de Educación. No obstante, existe un tercer grupo compuesto por sectores de la academia que forman parte de las universidades tradicionales, Colegio de Profesores y estudiantes de pedagogía que, si bien no se han articulado en un mismo discurso, coinciden en propuestas que buscan transformaciones de fondo en el sistema educacional, incluida la educación superior y, por otra parte, generar medidas a corto y mediano plazos.

Las medidas sugeridas serían, entre otras, un aumento de recursos estatales para la investigación pedagógica en las universidades, lo cual traería consigo la renovación del saber pedagógico y el acercamiento a las realidades educativas (Castro, 2007; Colegio de Profesores, 2009) y la búsqueda de políticas nacionales de desarrollo de las instituciones de formación, hoy dejadas al arbitrio de la demanda, para establecer apoyos adecuados a la oferta, como fue en su momento el Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial, que se desarrolló con un grupo de universidades estatales y privadas generando reformas curriculares, perfeccionamiento académico y mejora en la infraestructura; programa que fue abandonado luego de cuatro años de acción (Ávalos, 2002).

El Informe sobre la Formación Inicial docente (2005) contiene las características generales de la formación docente en

Chile, una reseña del estado actual de la formación docente Inicial en el país, un análisis e identificación de nudos críticos y finalmente algunas sugerencias. La gestión institucional, currículo de formación y actores del proceso formativo serían la base para la discusión. Respecto de los mecanismos de regulación del Estado, tendrían limitaciones para asegurar la calidad y pertinencia de la formación inicial de docentes para el sistema escolar. La Autorregulación institucional, que se traduce en insuficiente apropiación y uso de mecanismos de autorregulación de generación interna, desde la propia cultura de gestión de cada institución, privilegiándose los pocos mecanismos externos a ella.

Lo más relevante es la evidencia de que los distintos saberes involucrados en la formación de profesores se presentan sin dirección, esto es, como currículos de *colección*, sin una articulación extrínseca ni menos aún intrínseca, entendiendo la primera como aquella que produce una buena gestión del currículo y la segunda como aquella deseable, como producto de un proceso comunitario (Geeregat, Vásquez, 2008).

Al Consejo Asesor Presidencial (2006) le correspondería encargarse de:

- a. formular políticas orientadoras para el desarrollo de la formación inicial docente y continua;
- b. autorizar la apertura de nuevas carreras de pedagogía velando por el cumplimiento de los estándares requeridos para una formación docente de calidad;

- c. acreditar las carreras de pedagogía según lo establecido por el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior;
- d. establecer las exigencias de entrada al ejercicio de la profesión docente (habilitación) y determinar los apoyos necesarios durante el comienzo de su ejercicio (inducción); y
- f. actuar como un observatorio de la calidad de la formación docente, evaluando sus programas e informando sobre sus resultados (acreditación, habilitación y otros indicadores), y realizar o encargar estudios referidos al desarrollo y mejora de la formación docente. Además de esta propuesta, se recomendó en forma específica la realización de un examen de habilitación para los futuros profesores antes de su egreso de la formación docente.

Problemas de la formación inicial docente hoy

La formación inicial docente en Chile después del año 73, se abre al mercado sin mayor regulación. Esto significó la creación significativa de carreras por parte de las instituciones formadoras privadas, con ofertas diferentes en relación a los programas de formación y con resultados disímiles de esta. Hoy

en día podemos encontrar un conjunto de dificultades asociadas a la preparación de docentes en este sentido:

- *Diversas orientaciones formadoras.* Beatrice Ávalos (2011), a partir de la investigación de la *Formación docente en Chile*, da cuenta de algunos elementos de análisis, nudos críticos y recomendaciones para la formación docente. La Formación Inicial docente es ofrecida por Universidades pertenecientes al Consejo de Rectores (CRUCH) con aporte público, Universidades privadas e Institutos profesionales. Según las carreras de educación está la de Educación Parvularia, Educación General Básica, media y diferencial. Asimismo, señala la misma autora que el sistema de formación docente inicial se distingue por poseer diferentes trayectorias conforme la naturaleza de la institución que brinda la carrera y el grado o titulación que certifica. Como se verá más adelante las denominaciones de las carreras son diferentes, pero todas apuntan a la formación general básica del profesor/docente/pedagogo.
- *Resultados de la educación.* La prueba SIMCE evidencia que la calidad de la educación no es la esperada. El caso de la educación municipal sería la que obtiene los más bajos puntajes, dejándola como la peor evaluada y es la que tiene mayor cantidad de alumnos. Sostiene la autora que al vincular los resultados de aprendizaje evaluados mediante

el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) con la formación docente, si bien estos supuestos responden a la relación que cabe esperarse entre la formación docente y el ejercicio docente en las aulas, no existen investigaciones en Chile que examinen esta relación. Sin embargo, el Ministerio de Educación señala que habría una relación directa.

- *Carencia de exámenes habilitadores.* Es por ello que se recomienda examinar la calidad de la formación inicial docente considerando parámetros como indicadores de buena formación. Cabe destacar que, en el caso de Chile, cada universidad elabora las mallas curriculares de acuerdo a las orientaciones establecidas por la misma institución, no hay desde el Ministerio de Educación pautas u obligaciones de contenidos/asignaturas, prácticas, investigaciones, etcétera. No hay un pronunciamiento por parte del Ministerio de Educación de Chile que establezca las orientaciones en la formación inicial docente. Sólo hay un sistema de acreditación de la carrera que de ninguna manera implica cumplir con una malla de asignaturas definidas.
- *Diferencias en la gestión de los programas.* Ávalos (2011) sostiene que la mayor fragilidad de programas que funcionaban bajo varias estructuras académicas de la Universidad (Facultades) y que no contaban con una

coordinación central fuerte (Ávalos, 2002). Esta situación se mantiene en algunas de las universidades con aporte público, también en universidades —públicas y privadas— con múltiples programas a lo largo del país, no siempre responden a una coordinación central que monitorea su calidad y los apoya en sus requerimientos. Estas carreras constituyen una gran fuente de ingreso para la universidad, y al aumentar el número de quienes ingresan a ellas, obliga a las autoridades del programa a bajar la calidad de la oferta académica. Más grave es la desconexión entre las Facultades disciplinarias que ofrecen las menciones y la Facultad o Departamento de Educación que ofrece la formación profesional, reconocida tanto durante la ejecución del programa FFID, el informe OECD (2009), como en el *Informe de la Comisión sobre Formación Docente Inicial* (Ávalos, 2011). Esta situación disminuye la capacidad del nuevo docente de traducir efectivamente sus conocimientos disciplinarios en una buena enseñanza de la misma.

- *Carácter generalista de la formación.* Este nivel ha constituido uno de los mayores factores estructurales que afectan a la calidad de quienes egresan de estos programas. La dificultad de preparar a los futuros profesores para enseñar todo el currículum de los ocho años del sistema, obligó a muchos programas a dar por supuesto el

- conocimiento curricular aportado por la Educación Media (el que no siempre es suficiente), y a concentrarse en la enseñanza de los métodos didácticos de cada sector curricular (Ávalos *et al.*, 2009). Ante el reconocimiento de esta dificultad, el Ministerio de Educación recomendó el establecimiento de menciones en los cuatro sectores principales del currículum (lenguaje, ciencias naturales, ciencias sociales y matemáticas). Sin embargo, no hay obligación alguna para que las carreras cuenten con una mención.
- *Demora en la implementación de la evaluación en la formación docente.* Ello impide saber si los estudiantes egresados cuentan con una formación completa y están aptos para el desempeño en aula. Hace algunos años se trabajó con la prueba INICIA que evaluaba a los egresados, quienes voluntariamente se sometían a dicha prueba. Hoy, la Ley n.º 20.903 solicita a las universidades que realicen la Evaluación Nacional Diagnóstica de la Formación Inicial Docente¹².

¹² La Ley de Sistema de Desarrollo Docente establece que las universidades deben aplicar dos evaluaciones diagnósticas a sus estudiantes de pedagogía y educación. El objetivo es que las instituciones cuenten con información valiosa para mejorar sus programas de estudio.- *Primera evaluación al inicio de la carrera:* Debe ser aplicada por las propias universidades con el objetivo de obtener información que permita establecer mecanismos de acompañamiento y nivelación para los estudiantes, de ser necesario.- *Evaluación Nacional*

- *Escasa regulación y monitoreo de la calidad de la formación docente.* Chile no cuenta con regulación y monitoreo de la calidad de la oferta de formación docente inicial. Ello porque no se cuenta con una oferta de carreras de formación docente regulada por el Estado. Actualmente el Ministerio de Educación tiene la responsabilidad sobre la formación docente como por ejemplo: regular los requerimientos y la cantidad de quienes pueden ser admitidos en los programas de formación docente; establecer condiciones para obtener el título y habilitación para enseñar; establecer efectos de la habilitación como es el ingreso a un Registro Nacional de profesores habilitados; contar con equipos de profesionales que monitorean la calidad de la oferta mediante visitas regulares a las instituciones, y finalmente, acreditar el funcionamiento de cada programa. Es una situación precaria ya que no existe una entidad regulatoria

Diagnóstica de la FID: Es aplicada por el Ministerio de Educación un año antes del egreso, con el objetivo de generar información sobre los conocimientos pedagógicos, disciplinarios y didácticos obtenidos por los estudiantes durante su formación universitaria. Está basada en estándares pedagógicos y disciplinarios para la Formación Inicial Docente. Rendir esta evaluación es un requisito para la titulación. Los resultados generales y por institución son entregados a la Comisión Nacional de Acreditación, con el fin de que las universidades establezcan, de ser necesario, planes de mejora y serán considerados para el diseño de acciones formativas por parte del CPEIP.

- propiamente tal, y se dispone de sólo un instrumento de monitoreo de la calidad de la oferta (e indirectamente de la demanda) que es la acreditación obligatoria de las carreras de pedagogía. Si bien, las actividades de acreditación bien llevadas tienen la ventaja de estimular la auto-evaluación periódica de las instituciones, éstas no están diseñadas para verificar los resultados de la formación expresados en los conocimientos y habilidades de los futuros profesores.
- *Calidad de quienes ingresan a las carreras de pedagogía.* La Prueba de Selección Universitaria es el único indicador disponible para medir la calidad de ingreso, el puntaje PSU señala que aquellos que entran a las carreras de pedagogía no tienen un mejor capital cultural y que esta situación es más preocupante en la medida que un alto número de futuros profesores, con puntajes más bajos, es aceptado por universidades privadas. Para mejorar esta situación, y que efectivamente, sean los mejores estudiantes los que accedan a las carreras de educación se definió una beca que comenzó a operar el año 2011 para estudiantes con un nivel determinado de puntajes PSU (600 puntos o más) y de notas de Educación Media (promedio 6,0) que fueran aceptados en universidades nacionales. La preparación docente, no atrae a buenos egresados de la enseñanza media (Ávalos, 2014).
- *Diversas calidades de los procesos de formación.* Cabe destacar que cada institución formadora ofrece su/s programas/s y ello es posible gracias a la ausencia de una política pública que influya directamente en los procesos de formación docente. En este sentido los aportes del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (Programa MECESUP), han posibilitado la revisión de los currículos de formación y establecer menciones para el ciclo de quinto al octavo año, en cuatro áreas. Sin embargo, este programa que depende de la División de Educación Superior, funciona en forma independiente de la Unidad del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP). Su rol es más bien administrativo que de apoyo técnico y, tal vez, eso explique que aún no se haya revisado si estos nuevos programas curriculares serán aptos para un sistema educacional que debe cambiar su estructura según lo estipula la nueva Ley General de Educación.
- *Formación y carrera docente.* La preocupación por la profesión docente ha sido uno de los ejes fundamentales de los últimos Gobiernos. Actualmente se pretende con la Beca Vocación de Profesor, promover mejoras a la formación inicial docente, entregando estándares orientadores a las facultades de pedagogía y promoviendo

convenios de desempeño con dichas facultades para la mejora de la formación de sus alumnos.

Conclusiones

El modelo de Estado neoliberal chileno, llegó para quedarse. Han pasado cuatro décadas de detrimento social. La educación nacional, bajo este modelo, ha tenido claras consecuencias. Aún no tenemos claridad sobre el profesor que se quiere formar. El dejar en manos del mercado la formación docente implica no alcanzar el logro de la calidad de la educación que la misma lógica neoliberal se plantea. Cuando la educación estaba en manos del Estado Docente, había una figura, más o menos clara de cómo debía ser un profesor. Hoy, el proceso de mercantilización que considera a la educación como un bien de consumo, pone a la universidad como una empresa que compite con otras por captar clientes. De esta manera se abren y cierran programas, según el *gusto del consumidor*. Por otro lado, el cliente, bajo este mercado de consumo, realiza su inversión económica a mediano y largo plazo. La idea es cualificar el capital humano e instruirlo para el trabajo.

El escenario de las políticas educativas, las universidades y los programas de formación docente, han estado en tensión todos estos años (desde el año 73 en adelante). El impacto del neoliberalismo en la educación ha tocado fondo, la calidad de la

educación, en general y en particular, aún no llega. Menos aún para el logro de una sociedad más equitativa.

Se requiere de una regulación que provenga del Estado, con procesos de acreditación que aborden la calidad en la consistencia de los programas y no, que este proceso se ajuste a los que la CNAP solicite. Se necesita investigación desde dentro y fuera de los programas de formación, seguir con los estándares básicos, pero con lineamientos seguros en la formación docente, tanto en la línea disciplinar como en la didáctica. «Como sociedad, necesitamos darnos cuenta de que para aspirar a un sistema de educación que garantice calidad, reduzca nuestras desigualdades y permita a cada estudiante alcanzar su máximo potencial [...] Es necesaria una nueva profesión docente» (Avalos, 2014).

Para superar algunos de los problemas, se pide una proyección a mediano y largo plazo de parte del Estado. Una proyección en que participen los propios docentes desde su formación y experiencia. La responsabilidad por la calidad de la Educación es del Estado de Chile, a partir de allí se deben fijar los lineamientos pensando en el tipo de sociedad que queremos tener.

Es por ello, que se hace explícita la responsabilidad del Estado por la calidad de la educación que imparte, proponiéndose una política de fortalecimiento de la educación pública en todos los niveles con principios inspiradores como el derecho a la

educación, la libertad de enseñanza, universalidad, calidad, equidad, autonomía, diversidad, responsabilidad, participación, flexibilidad, transparencia, integración e inclusión, sustentabilidad, interculturalidad, dignidad del ser humano e integralidad.¹³

Una de las grandes variables que influyen en la forma en que se constituyen las universidades y, al interior de ellas los programas de estudio, es el modelo neoliberal. Desde los años ochenta se logró modificar las bases políticas, económicas y sociales, abriendo paso a la libertad de crear universidades y programas que, hasta el día de hoy no se ha podido revertir. Todavía existe la libertad para desarrollar programas por parte de las instituciones educativas, de abrir universidades y centros de estudio y permanecer en el mercado mediante el juego de la oferta y la demanda.

Para Inzunza, Assaél y Scherping (2011), faltan los estándares que se deben trabajar para formar un buen profesor. Si bien el Ministerio de Educación los ha fijado, como se mostró anteriormente, éstos son más bien una sugerencia para los programas de pedagogía Básica. No hay evaluación de cómo se desarrollan los estándares al interior de los currículum, por lo tanto son solamente *propuestas* de lo que debe incluir un

programa. La formación docente debe pasar de estándares de contenidos a estándares de desempeño.

Hoy estamos bajo una racionalidad económica, la racionalidad neoliberal. El sistema educativo, universidad y escuela se analizan bajo los criterios de productividad, eficiencia, eficacia y calidad. Conceptos empresariales. Donde se reduce a los intereses del campo pedagógico al mercado al sistema empresarial. Bajo esta mirada, la formación de capital humano, bien puesta en el Ministerio de Educación, es una inversión personal, que debe ser rentable para todos (consumidor y empresa).

Necesitamos de la formación docente, así como la función que cada maestro desarrolla en la sociedad. Requerimos del fomento de los valores de la equidad y la justicia social como inspiradores de una sociedad integrada donde cada ser humano debe desarrollarse.

El neoliberalismo en las políticas educativas no ha demostrado lograr la calidad educativa. Si bien, se siguen haciendo arreglos con nuevas reformas, se corrige la forma y no el fondo. Necesitamos que la educación se constituya en un derecho social y que ponga al ciudadano en la posición principal de desarrollo humano.

¹³ Conforme lo vertido en el mensaje de S. E. la Presidenta de la República con el que inicia el proyecto de Ley que crea el sistema de Educación Pública y modifica otros cuerpos legales, 2 de noviembre 2015.

Recibido: 27 de mayo de 2019

Aceptado: 22 de agosto de 2019

145

Referencias bibliográficas

Aravena Domich, Marcela (2016). *Formación Inicial Docente en Investigación Educativa: Estudio de Caso de la Formación en Investigación en las Escuelas de Pedagogía Básica Chilenas*. Tesis Doctoral, Universidad Nacional de la Plata.

Ávalos, Beatrice (2002). *Profesores para Chile. Historia de un Proyecto*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación, disponible en [<https://bit.ly/2Us6cDd>], consultado el 10 de marzo de 2019.

— “La inserción profesional de los docentes”, en *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, volumen 13, número 1, pp. 43-59.

— (2012). “Cómo ven su identidad los docentes chilenos”, en *Revista Perspectiva Educacional*, volumen 51, número 1, pp. 77-95.

— (2014). “La formación inicial docente en Chile: Tensiones entre políticas de apoyo y control”, versión digital, disponible en [<https://bit.ly/33D9IPf>], consultado el 5 de abril de 2019.

Ball, S. y Youdell, D. (2007). “Privatización encubierta de la educación pública. Informe preliminar”.

Biblioteca Nacional de Chile (2019). “Conformación de la Ideología Neoliberal en Chile 1955-1978”, en *Memoria Chilena*, disponible en [<https://bit.ly/3bkObOa>], consultado en marzo 2019.

Borón, Atilio (2003). *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, disponible en [<https://bit.ly/2wjuWpl>].

- Castro, A. (2007). “Formación inicial y profesión docente”, en Brunner, J. J. y Peña, C. *La reforma al sistema escolar: aportes para el debate*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.
- Cox, C. y Gysling, J. (1990). *La formación del profesorado en Chile, 1842-1987*. Santiago: Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación.
- Cox, Meckes y Bascope (2010). “La institucionalidad formadora de profesores en Chile en la década del 2000: Velocidad del Mercado y Parsimonia de las Políticas”, en *Pensamiento Educativo*, volumen 46-47, pp. 205-245, disponible en [<https://bit.ly/39gzL05>], consultado en abril de 2018.
- Geererat Vera, Orietta y Vásquez Palma, Olga (2008). “Crisis y temporalidad en la formación inicial de profesores de lenguaje y comunicación”, en *Estud. pedagóg.*, volumen 34, número 2, pp. 87-98.
- Gobierno de Chile (2006). *Consejo Asesor Presidencial*, disponible en [<https://bit.ly/2J50Ubt>], consultado en junio de 2016.
- (2015). *Política Nacional Docente*. Santiago de Chile.
- (2016). *Requerimiento a las carreras de Pedagogía Básica*, disponible en [<https://bit.ly/3acqZBt>], consultado en agosto de 2019.
- Inzunza, Jorge; Assaél, Jenny y Scherping, Guillermo (2011). “Formación docente inicial y en servicio en Chile: tensiones de un modelo neoliberal”, en *Revista mexicana de investigación educativa*, volumen 16, número 48, pp. 267-292, disponible en [<https://bit.ly/33E3UFg>], consultado en marzo de 2019.
- Larroulet, Cristián (2006). *La lucha contra el populismo: el caso de Chile*. Santiago de Chile: Universidad del Desarrollo, *School of Business and Economics*.
- Ministerio de Educación. (2009). *Ley General de Educación. Ley N° 20.370*. Biblioteca del Congreso Nacional, disponible en [<https://bit.ly/2WAH4wE>], consultado en marzo 2019.
- Monckeberg; María Olivia (2007). *El negocio de las Universidades en Chile*. Santiago de Chile. Debate.

OCDE (2009). “Revisión de políticas nacionales de educación. La educación superior en Chile”. OCDE y Banco Mundial.

Palma, Aníbal (2010). “Una mirada a la educación en el Gobierno de Salvador Allende”, disponible en [<https://bit.ly/2y2CmxL>].

Rubilar, Luis (2003). “Educación Chilena siglo XXI: ¿Cambalache Estado-Mercado?”, versión digital, disponible en [<https://bit.ly/2QDKM4O>], consultado el 05-06-2011.

Schiefelbein, E. (1974). “Diagnóstico del sistema educacional chileno en 1964”, en *Departamento de Economía*, número 9, Universidad de Chile.

Soto, Viola (1994). “La educación como aprendizaje de la solidaridad”, en Álvarez, V. *Cultura de la solidaridad*, Santiago: IEH.

Sotomayor, C. y Walker, H. (2009). “Políticas de formación continua docente en Chile. Panorama y propuestas”, en Sotomayor, C. y Walker, H. (eds.). *Formación continua de profesores ¿Cómo desarrollar competencias docentes para el trabajo escolar? Experiencias, propuestas*. Santiago: Editorial Universitaria.

Zambrano, Pablo (2011). *El Milagro Chileno*, disponible en [<https://bit.ly/2J5Vwor>].