



INFORME EJECUTIVO

Sistematización y análisis de Diálogos Temáticos

Plan Nacional de Participación Ciudadana para la Reforma Educativa¹

Noviembre 2014

¹ Síntesis de “*Informe Final de Diálogos Temáticos del Plan Nacional de Participación Ciudadana para la Reforma Educativa*”, documento que se encuentra alojado en la página web de Participación Ciudadana.

1. ANTECEDENTES

El Plan Nacional de Participación Ciudadana para la Reforma Educacional promueve el diálogo y la deliberación entre actores sociales, instituciones y ciudadanía en general, sobre los problemas del sistema educativo y las propuestas que resultan de interés para los actores del campo educativo.

Este plan ha contemplado distintos espacios y tipos de diálogo: Diálogos Temáticos (a los cuales asisten actores con su visión y propuestas como organización), Diálogos Ciudadanos (en donde participan personas para presentar sus inquietudes y demandas particulares) y Diálogos Técnicos (en que equipos de expertos formulan propuestas para temas específicos).

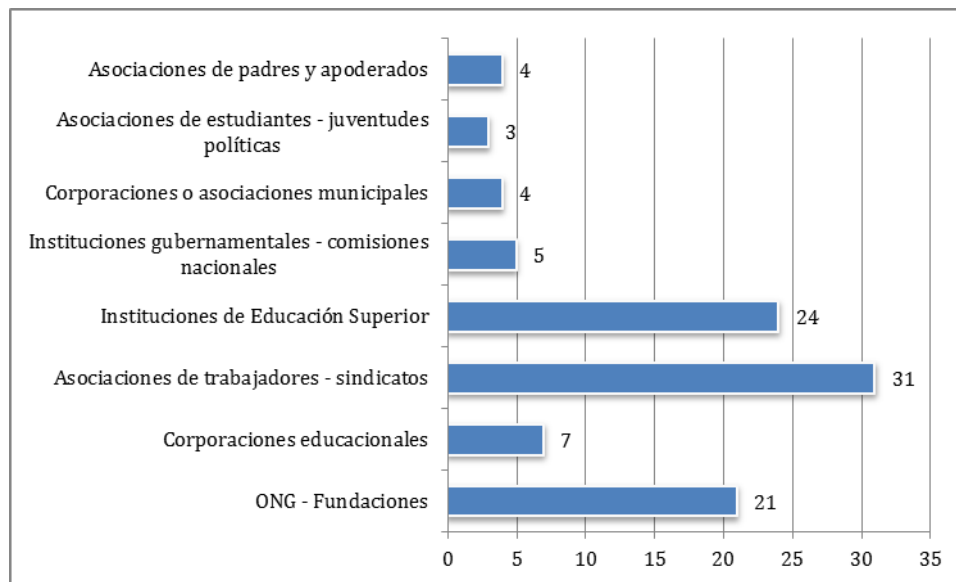
Este informe resume los resultados obtenidos en los Diálogos Temáticos en los que participaron representantes de más de 100 instituciones y organizaciones del campo educativo. Esta conversación se ordenó en 25 de mesas de trabajo que abordaron un tema específico y que fueron conducidas por moderadores especialmente preparados para esta tarea.

Para definir los contenidos de las mesas se consideraron dos criterios. En primer lugar, los niveles del sistema escolar: Educación Parvularia, Educación General, Educación Técnico Profesional y Educación Superior. A estos se agregó la Inclusión para la Calidad, como una preocupación transversal en los cinco niveles. En segundo lugar, se organizaron cinco mesas de trabajo por cada nivel en los siguientes temas: Calidad, Financiamiento, Institucionalidad, Acceso y Carrera Docente o Académica.

En los Diálogos Temáticos participaron un total de 517 personas en representación de 105 asociaciones y organizaciones.

Gráfico 1

Tipos de organizaciones participantes (%)



La mayor cantidad de organizaciones son asociaciones de trabajadores y de profesionales del campo de la educación (31%) seguidas por redes, grupos y asociaciones de instituciones de Educación Superior.

Las mesas realizaron su trabajo entre el 22 de julio y la primera semana de septiembre y las sesiones (de 3 a 6 por mesa) sumaron un total de 593 horas de conversación. A éstas hay que agregar 20 horas de sesiones plenarias, realizadas entre el 3 y 9 de Septiembre, destinadas al intercambio de los resultados del trabajo de cada una de las mesas y a la socialización de éstos entre todos los participantes de un mismo nivel.

2. OBJETIVOS, MATERIAL Y MÉTODO

El objetivo de este informe ejecutivo es presentar un resumen de los resultados de las conversaciones realizadas en las distintas mesas de trabajo.

Para ello se ha realizado un análisis de contenido de los 300 documentos recibidos y producidos en el trabajo de las mesas: presentaciones, textos de apoyo, actas de sesiones y síntesis finales. La distribución por nivel se observa en la siguiente tabla.

Tabla 1. Documentos analizados por nivel y tipo de documento

Niveles	Presentaciones	Actas	Documentos finales	Total
Educación Parvularia	36	21	10	67
Educación Técnico Profesional	26	13	5	44
Educación General	45	23	10	78
Educación Superior	38	17	8	63
Inclusión para la Calidad	19	19	10	48
Total	164	93	43	300

A partir de un primer análisis de los textos y discursos de los participantes se definieron categorías temáticas y se construyó de categorías que permitieron luego describir y comparar los textos y establecer relaciones entre las distintas temáticas de conversación de las mesas y en el contexto general del proceso de diálogo.

Un primer nivel de categorías, pre-definidas, surge a partir de los conceptos y distinciones ya establecidas por el proyecto de diálogo (por ejemplo: los niveles y los temas que son foco de conversación en cada una de las mesas). Un segundo nivel, de categorías abiertas o libres, se construyó a partir de la lectura y comparación de los textos.

La categoría “problemas”, presente en este informe, alude a las situaciones críticas observadas por los participantes, mientras que la de “propuestas” refiere a acuerdos de soluciones de distinto nivel y alcance y que, desde el punto de vistas de los participantes, contribuyen a solucionar algunos de los problemas identificados. Las propuestas aquí expresadas han sido levantadas en base a los consensos a los que llegaron las mesas de trabajo, mientras que las propuestas específicas, no concensuadas, y los actores que las levantaron se encuentran detalladas en el “Informe Final Sistematización y análisis de Diálogos Temáticos del Plan Nacional de Participación Ciudadana para la Reforma Educacional”.

Los resultados preliminares fueron presentados a los equipos técnicos del MINEDUC para precisar contenidos y establecer relaciones entre las propuestas expresadas por los participantes de las mesas y las políticas y programas que comprenden en la Reforma Educacional. También se trabajó con los moderadores y moderadoras de las mesas de trabajo, relevándose aspectos a desarrollar con mayor precisión. Ambas instancias de trabajo fueron momentos muy importantes de validación y desarrollo de los contenidos.

3. RESULTADOS

3.1. Educación Parvularia

Participantes y documentos analizados

En el nivel de Educación Parvularia participaron 99 representantes de 29 instituciones. Entre las organizaciones destacan ONGs, fundaciones, corporaciones educacionales, asociaciones de trabajadores y sindicatos, instituciones de Educación Superior, municipios, asociaciones de estudiantes, asociaciones de madres, padres, apoderados y agencias gubernamentales del sector educación y de educación de párvulos.

De las mesas de trabajo de este nivel emanaron 67 documentos: 36 presentaciones de los participantes en las sesiones de trabajo, 21 actas de sesiones y 10 documentos finales de síntesis en los cuales se incluyen los informes de nudos críticos y el documento que cada mesa expuso en la sesión plenaria.

Diagnóstico

Los participantes coincidieron en los grandes problemas que afectan la calidad y funcionamiento de la educación parvularia. Entre ellos, los problemas de gestión, de institucionalidad y funcionamiento de los distintos tipos de jardines infantiles, además de las diferencias y desigualdades en la oferta que afectan la cobertura y la calidad de este nivel educativo.

Por otra parte, se destacaron problemas relacionados a la universalidad de la cobertura, la asignación de presupuesto y las remuneraciones de personal técnico y profesional. Se subrayó la necesidad de capacitación y desarrollo de una carrera docente en el nivel y la formación continua de los trabajadores de la educación.

En los aspectos pedagógicos se destacaron los efectos negativos de la escolarización temprana y de la selección de los niños y niñas a temprana edad. Se plantearon también los efectos en la comunidad escolar cuando existen casos de abuso sexual.

Los participantes del nivel compartieron la percepción de que el Estado debe comprometerse con avanzar hacia la universalidad del nivel educativo y una visión pedagógica más amplia que la escolar. La educación se entiende como un derecho y debe garantizar la participación de la familia y de la comunidad. Al mismo tiempo se destaca la necesidad de tener un concepto de calidad integral en el cual se considere la inclusión social y de contar con estándares de calidad válidos para todo el sistema.

Tabla 1

Principales problemas y propuestas mesas de Educación Parvularia.

Mesa	Problema	Propuestas
Calidad	<ul style="list-style-type: none"> - Funcionamiento heterogéneo de los jardines infantiles - Problemas en gestión y en la institucionalidad de los modelos de servicio - Inequidad en la normativa que rige a los jardines infantiles en Chile - Escolarización temprana 	<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar modelos de gestión del funcionamiento al interior de los establecimientos - Mejorar regulación y certificación del funcionamiento de los jardines. - Implementar formación continua
Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de universalidad e igualdad - Regulación de subvenciones, gastos de operación y sueldos - Falta de asignación presupuestaria - Financiamiento a los jardines VTF 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumentar el financiamiento que contribuya a la universalidad y calidad - Implementar evaluación del proceso de financiamiento - Aumentar asignación de recursos a capacitación de educadores
Institucionalidad	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de normativa y fiscalización común para todos los jardines - Existencia de diferencias en financiamiento, sueldos y remuneraciones de las distintas instituciones del sistema - Necesidad de formación, capacitación y desarrollo de carrera docente - Deficiencias en cobertura, infraestructura y calidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Incrementar el presupuesto designado para el nivel para el fortalecimiento institucional - Mejorar la formación profesional de los equipos - Fortalecer la participación de la comunidad educativa al interior de los jardines infantiles
Acceso	<ul style="list-style-type: none"> - Deficiencias en el funcionamiento de los jardines que funcionan en la modalidad Vía Transferencia de Fondos (en adelante VTF) - Derecho de funcionarias VTF a los jardines donde laboran. - Desigualdad social y selección que afecta la calidad de la educación. - Falta de rigurosidad en el seguimiento a funcionarios procesados y/o condenados por abuso sexual y su acceso o continuidad como trabajadores a los jardines infantiles 	<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar las condiciones de funcionamiento de los jardines infantiles y salas cunas (aumentar el número de establecimientos, mejorar su infraestructura) - Dignificar las condiciones del personal de los jardines infantiles y salas cunas (revisar y ajustar el coeficiente técnico) - Realizar seguimiento y fiscalización que regule y sancione
Carrera Docente	<ul style="list-style-type: none"> - Inclusión de los pueblos originarios en las mallas educativas - Inequidad en procesos de formación y la distribución de horas lectivas y no lectivas - Requisitos a cumplir por los estudiantes para el ingreso a 	<ul style="list-style-type: none"> - Modificaciones a las mallas educativas (para todos los niveles) con énfasis en inclusión - Promover condiciones que impulsen el desarrollo de la carrera docente

	Educación Parvularia	<ul style="list-style-type: none"> - Potenciar el reconocimiento para todos los actores de la comunidad educativa del nivel - Regular requisitos de ingreso a la carrera y establecer lineamientos para el egreso de ella -
--	----------------------	--

Los documentos analizados permiten evidenciar grandes niveles de acuerdo que son transversales a todas las mesas. Entre ellos la necesidad de una normativa equitativa para el funcionamiento de los jardines infantiles, la necesidad de avanzar hacia la igualdad de condiciones en materia de remuneraciones y beneficios para los trabajadores de los jardines infantiles de las distintas instituciones.

Existe también una inquietud manifiesta por mejorar la formación y capacitación antes y durante el ejercicio docente, sobre todo en temas de necesidades educativas especiales y de inclusión. Se plantea que se necesita más inversión para lograr las condiciones humanas y materiales que posibiliten una inclusión real de los niños en los jardines infantiles. Al respecto, se propone que las inversiones que se realicen deben concentrarse en mejorar y ampliar la cobertura y asegurar que cada jardín o sala cuna tenga la infraestructura que necesita para su funcionamiento.

Las grandes tensiones del nivel fueron: la unificación de criterios relativos a la formación docente: la necesidad de contar con mallas con cursos estratégicos comunes versus la búsqueda de un sello institucional de cada universidad. En cuanto al lucro, algunos participantes consideraron que su eliminación afectaría la oferta de jardines privados y subvencionados. También se plantearon diferencias en torno a la asignación de recursos a la oferta o a la demanda como modelo de financiamiento del sector.

3.2. Educación General

Participantes y documentos analizados

En este nivel participaron 116 representantes de 31 organizaciones. Entre ellas asociaciones de municipalidades; organizaciones estudiantiles, de madres, padres y apoderados, profesores y trabajadores de la educación; universidades; fundaciones; corporaciones educacionales y organizaciones no gubernamentales.

De las mesas de trabajo de este nivel emanaron 78 documentos: 45 presentaciones de los participantes en las sesiones de trabajo, 23 actas de sesiones y 10 documentos finales de síntesis en los cuales se incluyen los informes de nudos críticos y el documento que cada mesa expuso en la sesión plenaria.

Diagnóstico.

La mayoría de las propuestas relativas a Educación General versan sobre la necesidad de modificar el concepto de educación que actualmente orienta los proyectos educativos del sistema educativo. De acuerdo a los planteamientos de los participantes de las mesas, una de las medidas más importantes que debe iniciar la Reforma Educativa debe ser el efectivo cumplimiento del precepto “educación como derecho humano y social”, para lo cual se debe suprimir una serie de mecanismos que generan segregación, como la selección de estudiantes por parte de establecimientos escolares.

Siguiendo lo planteado por los actores, los sistemas de medición y la aplicación de pruebas estandarizadas de carácter censal constituye otro de los principales factores que afectan la calidad y equidad en la educación. Según la discusión, estas pruebas tenderían a reducir el currículo y la calidad de la educación a los aprendizajes que son evaluados con ellas.

Por otra parte, existe un amplio consenso en que uno de los principales problemas que afectan a la educación y al sistema escolar es el predominio de mecanismos de mercado tales como el subsidio a la demanda, la presión a los establecimientos para que rindan cuenta de resultados inmediatos; las pruebas estandarizadas y el *ranking* que se construye a partir de esta información, entre otros.

El análisis de los documentos presentados permite concluir que existe una opinión mayoritaria en cuanto a que la forma en que opera el sistema de subvenciones y de financiamiento a la demanda vigente en el país generaría segregación de estudiantes. Según los participantes, las lógicas que fundamentan la entrega de recursos actual impactan en la calidad de la educación y atentan contra la garantía constitucional del derecho a la educación. Los mecanismos de mercado promueven un conjunto de prácticas selectivas, tendientes a maximizar los recursos y, en muchos casos, a lucrar con las subvenciones estatales.

Asimismo, se realizó un diagnóstico negativo sobre las atribuciones del Ministerio de Educación en materias de regulación del sistema escolar, el rol de los privados en educación y la municipalización. Los participantes coinciden mayoritariamente en que la reestructuración de la institucionalidad del sistema escolar debe basarse en el fortalecimiento de la educación pública, en la comprensión de la educación como derecho humano y social y en la urgencia de institucionalizar un concepto inclusivo de educación desde la esfera política que cuente con un amplio apoyo de las comunidades.

Finalmente, se discutieron problemas relativos a condiciones laborales y de formación de docentes y asistentes de la educación. Se planteó la necesidad de revalorar el rol de los profesores en el proceso de mejoramiento de la calidad de la educación y se cuestionó el débil rol del Estado en la formación inicial docente y la existencia de una oferta descontrolada de carreras de pedagogía. La siguiente tabla muestra los principales problemas y propuestas presentadas por las y los participantes:

Tabla 2

Principales problemas y propuestas mesas de Educación General.

Mesa	Problemas	Propuestas
Calidad	<ul style="list-style-type: none"> - Utilización de sistemas de medición censales reduccionista del logro del aprendizaje solo a los contenidos que son medidos con estas evaluaciones - Empobrecimiento de la práctica pedagógica al tener que “entrenar” a los estudiantes para la rendición de exámenes y no poder prepararlos en el aprendizaje de habilidades - Problemas en la calidad de la educación se deben, en gran medida, a los procesos de rendición de cuentas y el énfasis en los resultados inmediatos 	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar una revisión de los sistemas de medición de la educación, modificando – principalmente- los propósitos de éstas - Consensuar una nueva definición de calidad desde una perspectiva integral, que contenga elementos de convivencia escolar, desarrollo de habilidades sociales y fortalecimiento del vínculo escuela-familia, entre otros - Eliminar los incentivos de competencia entre escuelas
Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> - Subvenciones entregadas por el Estado y actual sistema de financiamiento impactan en la calidad de la educación al primer un conjunto de prácticas selectivas y de maximización de los recursos 	<ul style="list-style-type: none"> - Realización de un estudio de costos y financiamiento de una escuela modelo - Cambio en el sistema de financiamiento - Aumento progresivo del porcentaje de gasto del Producto Interno Bruto en educación - Fortalecer el rol del Estado en materia de financiamiento
Institucionalidad	<ul style="list-style-type: none"> - Débil rol regulador y fiscalizador del Ministerio de Educación a las acciones de los privados en educación - Administración municipalizada de la educación ha contribuido a un endeudamiento de las administraciones comunales 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer el rol del Estado en educación - Actualizar y contextualizar el concepto de Libertad de Enseñanza - Implementar sistema de dependencia estatal descentralizada o desconcentrada de establecimientos educacionales públicos
Acceso	<ul style="list-style-type: none"> - Actuales mecanismos que permiten la selección de estudiantes 	<ul style="list-style-type: none"> - Eliminar mecanismos de selección, para así disminuir la deserción escolar y la segregación
Carrera Docente	<ul style="list-style-type: none"> - Baja valoración social del profesorado - Complejas condiciones 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer la valoración social de la carrera docente en selección, ingreso, egreso y acreditación

	laborales y contractuales de los trabajadores de la educación - Débil rol del Estado en la regulación y fiscalización de la Formación Inicial Docente	- Mejorar condiciones laborales y contractuales de trabajadores de la educación - Evaluar sistema de Jornada Escolar Completa - Fortalecer el rol del Ministerio de Educación en formación docente inicial y continua
--	--	---

Las principales materias de disenso al interior de las mesas se relacionan con el rol del sector privado en educación, la aplicación de pruebas estandarizadas de carácter censal y la selección de estudiantes. Algunos actores plantearon la necesidad de terminar con el lucro y suprimir también el financiamiento a instituciones particulares; mientras que otros sostuvieron el derecho constitucional de la entrega de recursos públicos a instituciones educacionales privadas. Asimismo, no todos están de acuerdo en el carácter negativo de las pruebas estandarizadas. Para algunos el problema se resuelve sólo cambiando su carácter censal.

Es importante señalar que en la mesa Acceso no hubo grandes desacuerdos, predominando los consensos. De esta forma, la propuesta de eliminar los procesos de selección y segregación al interior del sistema escolar fueron presentados como positivos y necesarios por parte de todos los participantes.

A diferencia de lo ocurrido en esta mesa, en Institucionalidad no se acordó definir una eliminación completa de los mecanismos de selección o mantener la selección por méritos académicos.

La discusión en torno al lucro no generó consenso absoluto, si bien la mayoría de los participantes estuvieron de acuerdo con su eliminación.

El análisis de los documentos permite evidenciar una serie de disensos y consensos en torno a las temáticas discutidas en la mesa de Carrera Docente. La principal duda es si esta incluirá o no a los establecimientos particulares subvencionados, ya que ello –según algunos actores– podría vulnerar la autonomía de este tipo de colegios respecto de la situación contractual de sus trabajadores, los cuales se rigen por el Código del Trabajo y no por el Estatuto Docente.

3.3. Educación Técnico Profesional

Participantes y documentos analizados

Los Diálogos Temáticos sobre Educación Técnico Profesional congregaron a 56 personas, que representaron a 21 instituciones u organismos relacionados. Entre ellos, asociaciones gremiales, agrupaciones de instituciones educativas, organismos sostenedores o proveedores de educación, instituciones de carácter técnico y el Ministerio de Educación.

De las mesas de trabajo de este nivel emanaron 45 documentos: 27 presentaciones de los participantes en las sesiones de trabajo, 13 actas de sesiones y 5 documentos finales de síntesis en los cuales se incluyen los informes de nudos críticos y el documento que cada mesa expuso en la sesión plenaria.

Diagnóstico

Respecto a los problemas de la Educación Técnico Profesional, los participantes de los Diálogos Temáticos señalaron que esta modalidad es subvalorada por las políticas y el sistema educativo nacional.

En este marco, se cuestionó la ausencia de una institucionalidad específica para esta modalidad educativa y la falta de mecanismos propios, tanto para la gestión de la educación como para el desarrollo de los procesos educativos de esta modalidad. En este último aspecto, se puso énfasis en la ausencia de mecanismos de aseguramiento de la calidad de la educación.

Existe consenso entre los participantes en cuanto a la necesidad de mejorar la posición de la Formación Técnico Profesional en la institucionalidad educativa, brindándole formalmente una condición normativa y operacional que reconozca su relevancia en el escenario educativo.

La institucionalidad de la Formación Técnico Profesional, de acuerdo a los participantes de las mesas, debe enmarcarse en un sistema educativo que fortalezca la educación pública. Junto con ello, varios representantes hicieron explícita la necesidad de avanzar hacia la definición de la educación como un derecho social y mejorar las posibilidades e instancias de participación e incidencia de las organizaciones y ciudadanos en el sistema educativo.

Junto con ello, se observó un amplio acuerdo en que esta nueva institucionalidad debe favorecer la articulación entre las personas, las instituciones educativas, el Estado y el mundo productivo, a través de mecanismos y relaciones de “articulación horizontal”. En paralelo, esta articulación debiera ser complementada por una “articulación vertical”. Esta corresponde al diseño de procesos y a la generación de vinculaciones necesarias a nivel curricular e institucional que aseguren que las y los estudiantes puedan desarrollar una trayectoria formativa desde la educación parvularia hasta su formación profesional.

En materia de financiamiento se observan algunas tensiones respecto a la posición de un modelo de financiamiento orientado hacia la institución o hacia los estudiantes, así como los criterios para recibir financiamiento estatal. De manera más profunda, las diferencias apuntaron al rol y la relevancia de las instituciones educativas públicas y privadas en el sistema educativo nacional.

La siguiente tabla muestra los principales problemas y propuestas presentadas por los participantes:

Tabla 3

Principales problemas y propuestas mesas de Educación Técnico Profesional

Mesa	Problemas	Propuestas
Calidad	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de objetivos y resultados para la educación Técnico Profesional - Institucionalidad y administración: necesidad de un modelo propio (currículum, evaluación, articulación) - Deficiencias en la estructura del sistema educativo 	<ul style="list-style-type: none"> - Instaurar un sistema de aseguramiento de la calidad y preponderancia de Marco Nacional de Cualificaciones - Desarrollar y mejorar currículum y evaluación (externa e interna) - Aumentar el número de horas de formación diferenciada - Vincular la formación con necesidades productivas regionales - Diseñar e implementar el aseguramiento de las trayectorias formativas - Generar mecanismos de evaluación propios - Crear una nueva institucionalidad para la Educación Técnico Profesional
Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> - Mecanismos inadecuados para el financiamiento de las instituciones educativas - Falta de transparencia de criterios de financiamiento - Falta de órganos específicos de financiamiento TP 	<ul style="list-style-type: none"> - Implementar financiamiento basal y aplicar mejoras a subvención - Ampliar acceso a fuentes de financiamiento - Mejorar la normativa, la fiscalización y el desarrollo de institucionalidad propia
Institucionalidad	<ul style="list-style-type: none"> - Inexistencia de institucionalidad propia - Baja relevancia de TP en el sistema educativo - Debilidad en la articulación entre los sectores involucrados en la Educación Técnico Profesional y los sectores productivos del país, que requieren los servicios laborales de los estudiantes 	<ul style="list-style-type: none"> - Nueva institucionalidad para la FTP que mejore la normativa educacional - Aseguramiento de trayectorias formativas: sistemas de información y seguimiento a instituciones y egresados - Mecanismos de aseguramiento de la calidad de la educación - Generar formación vinculada con las necesidades productivas del país

Acceso	<ul style="list-style-type: none"> - Dificultades para asegurar trayectorias (entre E. Media y Superior y salidas intermedias) - Deficiente oferta educativa Técnico Profesional - Procesos de selección para los estudiantes 	<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar la articulación de la FTP para asegurar trayectorias formativas e institucionalidad intersectorial - Aumentar procesos inclusivos y beneficios - Diseñar e implementar marco de cualificaciones/ Estándares - Debatir y definir el rol de la selección en el acceso
Carrera Docente	<ul style="list-style-type: none"> - Dificultad de desarrollar la negociación colectiva desde la condición de funcionario regido por el estuto administrativo - Carrera funcionaria: débil sistema de remuneraciones, desarrollo profesional e incentivo al retiro - Deficiente calidad de formación inicial - Falta de regulación de uso de horas no lectivas 	<ul style="list-style-type: none"> - Regular la negociación colectiva - Desarrollar y formalizar una carrera funcionaria - Perfeccionar los mecanismos de evaluación de desempeño de funcionarios - Mejorar formación inicial y continua

Los consensos más importantes aluden al desarrollo de una institucionalidad e instrumentos propios para la Formación Técnico Profesional, el aseguramiento de la calidad de la educación y el desarrollo de una carrera funcionaria.

Por su parte, los principales disensos se observan en la discusión sobre mecanismos de financiamiento, especialmente en relación a cómo debe proveerse éste a las instituciones educativas: si mejorando el mecanismo actual, o estableciendo cambios más estructurales. Junto con ello, también algunos participantes levantaron diferencias respecto de el rol y la relación entre la educación pública y la particular subvencionada.

3.4. Educación Superior

Participantes y documentos analizados

En las mesas de este nivel participaron 105 personas las que representan a 27 organizaciones.

De las mesas de trabajo de este nivel emanaron 63 documentos: 38 presentaciones de los participantes en las sesiones de trabajo, 17 actas de sesiones y 8 documentos finales de síntesis en los cuales se incluyen los informes de nudos críticos y el documento que cada mesa expuso en la sesión plenaria.

Diagnóstico

Existe entre los participantes la percepción de que que la expansión acelerada de la matrícula implicó ampliar la cobertura pero que no mejoró la calidad de las instituciones, de los procesos y resultados formativos. Hoy día el sistema se caracteriza por tener bajos indicadores de eficiencia y una desigualdad estructural que distingue a las instituciones en su grado de complejidad, modalidad, tipo de propiedad y características socioculturales de la matrícula, entre otras.

Existe un amplio acuerdo en que el Estado no ha tenido una política de Educación Superior coherente y de largo plazo. El problema se expresa, entre otros, en una falta de regulación, poca preocupación por los IPs y CFTs y un débil sistema de aseguramiento de la calidad.

Las conversaciones de la mesa de calidad se centraron, en gran parte, en la necesidad de cambiar el sistema actual de acreditación. Se reconocieron los avances y aprendizajes en la construcción del sistema. Sin embargo, se planteó la necesidad de pasar a otra etapa con una nueva institucionalidad que funcione con criterios y/o estándares que respondan a un concepto integral de calidad. Para algunos, el nuevo sistema debe estar basado en una agencia estatal única. Para otros, es conveniente contar con agencias privadas que colaboren en esta tarea mejorando las regulaciones actuales.

En la mesa de Financiamiento existió un amplio acuerdo en definir la educación como un derecho social. El Estado a través de sus políticas e instituciones debe garantizar este derecho favoreciendo el acceso, la calidad y el financiamiento. Las principales tensiones o diferencias planteadas al interior de esta mesa se relacionan con tres grandes ejes temáticos: lucro, gratuidad y nuevo trato del Estado a las instituciones de educación superior.

Parte importante de las instituciones y asociaciones participantes son críticas al lucro en la Educación Superior. Algunas organizaciones –las menos– justifican la existencia del lucro por la necesidad de generar incentivos a los privados para su inversión en la educación. Existe acuerdo en que las universidades deben ser sin fines de lucro. Sin embargo, hay diferencias en los CFT e IP. Hoy gran parte de ellos son privados y con fines de lucro.

Existe consenso en la gratuidad del sistema, lo que asegura un acceso más equitativo y un cambio en la orientación del subsidio de la demanda a la oferta. Sin embargo, existen distintas posturas sobre la progresión de esta política y en los límites superiores que debe tener el beneficio. Para algunos, la gratuidad debe ser universal y, para otros, solo hasta el 7º decil, siempre para instituciones acreditadas.

En la mesa de institucionalidad se abordaron en profundidad los cambios necesarios en la estructura, organización, gobernanza y democratización de la Educación Superior. La mayor parte de las instituciones coinciden en la importancia de un cambio en el modelo de regulaciones que aleje a las IES de los mecanismos de mercado.

La principal diferencia en esta materia se concentró en las condiciones que deben cumplir las IES para ser consideradas públicas y para acceder a los recursos basales y competitivos: con trato preferente del Estados a las IES que son de su propiedad o con igualdad de trato para todas las IES según su orientación pública y calidad de la acreditación.

En la mesa de acceso se abordó, principalmente, la problemática de la selección y la necesidad de avanzar hacia un sistema más inclusivo e integrado. Se propone eliminar o cambiar progresivamente la PSU sin descartar un sistema de admisión multidimensional donde cada IES adopte criterios propios de acuerdo a su proyecto educativo.

Finalmente en la mesa de carrera académica se destacó que la mayor parte de la docencia de las IES es realizada por académicos y profesionales que prestan servicios a honorarios en la institución. Se proponen políticas específicas para regular una carrera docente, cuidar el desarrollo académico y profesional de los mismos y contar con planes sociales, de salud y de retiro para instituciones tanto públicas como privadas.

La siguiente tabla muestra las principales propuestas de la mesa:

Tabla 4

Principales problemas y propuestas mesas de Educación Superior

Mesa	Problema	Propuestas
Calidad	<ul style="list-style-type: none"> - Ausencia de visión compartida sobre el concepto de calidad - Escasa regulación del sistema - Débil sistema de aseguramiento de la calidad - No se observan criterios que den cuenta de la diversidad del sistema en los procesos de acreditación de las Instituciones de Educación Superior 	<ul style="list-style-type: none"> - Consensuar concepto y nuevo sistema de aseguramiento de la calidad - Generar mecanismos de evaluación integral de calidad - Establecer criterios propios IP, CFT y de acuerdo a tipo de Universidad y acreditación obligatoria - Generar acreditación institucional simultánea con acreditación de carreras - Poner énfasis en acreditación de carreras (distinta a Institucional)
Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> - Necesidad de establecer gratuidad del sistema - Necesidad de eliminar el lucro 	<p>Las propuestas en relación a la gratuidad del sistema fueron:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gratuidad universal para SFL (representantes de siete organizaciones) - Financiamiento universal al menos para 3 primeros quintiles ,duración 6 semestres (representante de una organización) - Sin distinción de quintil socioeconómico (representante de una organización)

		<ul style="list-style-type: none"> - Gratuidad a través de aportes basales (representante de una organización) - Gratuidad hasta el 7ª decil, durante transición (representantes de dos organizaciones) - Gratuidad hasta el 7ª decil, instituciones acreditadas (representantes de tres organizaciones) - Gratuidad solo para instituciones públicas (representante de una organización) <p>Las propuestas en relación al lucro en el sistema fueron:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fin al lucro en todos los niveles (representantes de dos organizaciones) - Fin al lucro en las Universidades (representantes de cinco organizaciones) - Fin al lucro con recursos públicos (representantes de cinco organizaciones) - Fin al lucro con recursos públicos y privados (representante de una organización)
Institucionalidad	<ul style="list-style-type: none"> - Escasa fiscalización - Débil normativa del sistema - Desregulación del sistema, visible en el gobierno interno de las Instituciones 	<ul style="list-style-type: none"> - Crear consejos sectoriales de competencias para el caso de ESTP - Definir una estrategia nacional de desarrollo para la educación superior pública - Crear subsecretaría de Educación Superior , con 2 divisiones: Ed. Universitaria y Ed. Técnica y Profesional - Crear una Superintendencia de Educación Superior
Acceso	<ul style="list-style-type: none"> - Existencia de un acceso segregado - Mecanismos de selección con vacíos y dificultades 	<ul style="list-style-type: none"> - Articular EMTP y ETS - Articular EST y Universidad - Definir perfil de egreso EMTP y ETS - Diseñar e implementar marco de cualificaciones
Carrera académica	<ul style="list-style-type: none"> - Necesidad de dignificar la Carrera académica y funcionaria - Necesidad de crear una normativa que diferencie claramente las funciones académicas de las administrativas 	<ul style="list-style-type: none"> - Articular regulaciones distintas (Estatuto Administrativo, Código del Trabajo, etc.) - Exigencia de una planta académica y una estructura funcional que determine el número de académicos y funcionarios que requieren la IES - Definir criterios sobre la proporción de académicos de planta y a honorarios, cautelando el cumplimiento de su proyecto y/o modelo educativo

Existe un amplio consenso en la necesidad de contar con una nueva institucionalidad para la Educación Superior. Esta debe descansar en principios públicos de regulación y favorecer la valoración de la Educación Técnico Profesional Superior, la cooperación y

articulación del sistema entre sus distintos niveles e instituciones. En las mesas temáticas existe consenso en que el Estado debe ser garante de la calidad de la Educación Superior, asumiendo un rol proactivo e indelegable en el cumplimiento de esta tarea.

Por último, el tercer eje, plantea la discusión sobre el nuevo tipo de trato que debe construir el Estado con las IES. Por un lado, se argumenta que el Estado debe mantener un trato preferente a sus IES ya que el dueño de estas es la sociedad en su conjunto, generan bienes públicos y se someten a regulaciones públicas (por ej. Contraloría General de la República). Para otros, en cambio, se debe mantener la lógica actual, dando un trato justo a las Universidades con rol público y calidad reconocida.

3.5. Inclusión para la Calidad

Participantes y documentos analizados

Un total de 37 organizaciones, incluyendo a UNESCO y MINEDUC, participaron en las cinco mesas relativas a Inclusión para la Calidad. Específicamente, 99 representantes de organizaciones participaron en la discusión. En las mesas sobre Inclusión participaron principalmente Organizaciones No Gubernamentales y fundaciones.

De este trabajo emanaron 48 documentos, de los cuales 19 corresponden a presentaciones de los participantes, 19 actas de sesiones y 10 documentos finales, en los cuales se incluyen los informes de nudos críticos y el documento que cada mesa expuso en la sesión plenaria.

Principales problemas y visiones

Los principales problemas diagnosticados por los participantes de la mesa Calidad son relativos a la constatación de que la cultura escolar nacional es poco inclusiva. En efecto, desde el punto de vista de los participantes, las prácticas escolares y estructuras institucionales, que no contribuyen a lograr una inclusión real de todos los estudiantes en el sistema escolar, afectan negativamente la calidad de la educación.

Los participantes constatan que en la mayoría de las escuelas no hay personal capacitado para atender a estudiantes diversos, ya sean niñas, niños o jóvenes talentosos, con movilidad reducida, migrantes o con distintas orientaciones sexuales. Los documentos señalan un alto grado de acuerdo en torno a la comprobación que tanto los profesores como los asistentes de la educación, quienes tienen un rol fundamental en la cotidianidad de las escuelas, no son formados para la inclusión.

Algunas de las visiones que impulsan la solicitud de transformaciones desde las organizaciones participantes, pueden agruparse en tres grandes conjuntos: comprensión de la educación como un derecho humano, importancia social de la inclusión y necesidad de

cambiar el paradigma de la integración en el sistema escolar. Las propuestas están basadas en la convicción que la calidad de la educación mejora cuando se hace efectiva la inclusión y equidad en la escuela.

En la mesa Financiamiento, los participantes diagnosticaron una serie de problemas que afectan la inclusión de estudiantes al sistema escolar. Estos pueden agruparse en tres grandes conjuntos: los criterios de asignación de subvenciones, la falta de preparación de los trabajadores de la educación y la infraestructura inadecuada de establecimientos educativos. Al respecto, las propuestas concensuadas de la mesa fueron: enfoque de escuela inclusiva y no enfoque clínico en la entrega de recursos, entrega de financiamiento basal y variable, nuevos criterios de asignación de recursos y financiamiento de mejoras en infraestructura.

En cuanto a Institucionalidad, los problemas diagnosticados por los participantes se relacionan principalmente, con el estatus institucional que tiene la integración y la inclusión en el sistema escolar nacional y en las políticas educativas. Específicamente, se plantea que los Proyectos de Integración Escolar (PIE) sólo responden a entregar educación a un grupo específico de estudiantes, principalmente aquellos con Necesidades Educativas Especiales. Si bien se reconoce que PIE ha logrado dar visibilidad a la problemática, se sostiene que los recursos humanos y económicos no son suficientes para enfrentar problemas de segregación y exclusión. En este marco, las propuestas están orientadas en tres direcciones: fortalecimiento de las instituciones públicas, nuevo estatus institucional de la inclusión y enfoque inclusivo de la normativa.

En la mesa Acceso, cuatro problemas son evidenciados en los documentos presentados y elaborados por los participantes. El primer problema se refiere al enfoque monocultural de la educación nacional, el que omite las particularidades culturales de minorías.

Los resultados del proceso de codificación muestran que dos principales visiones sustentan la promoción de propuestas para la inclusión: educación como derecho humano y social, y carácter inclusivo de la educación.

Las propuestas en las cuales se observa mayor consenso entre los participantes se relacionan con la necesidad de establecer normas que eliminen completamente las barreras de ingreso a los establecimientos educacionales, mediante la prohibición de la selección a las escuelas. Al respecto, algunas organizaciones plantearon la necesidad de transformar los liceos emblemáticos o suprimirlos. Otra propuesta que obtuvo gran acuerdo fue la necesidad de formar a los trabajadores de la educación en inclusión y diversidad, especialmente a los profesores.

Finalmente, las propuestas relativas a modificar el currículum nacional mediante un enfoque basado en la inclusión y adoptar un lenguaje inclusivo en la cotidianeidad escolar y social se presentan como iniciativas más concretas, las cuales son factibles de incorporar en un corto plazo en el ámbito de las políticas públicas.

Para finalizar, se presentan los resultados relativos a la mesa Carrera Docente. Esta mesa, al igual que los resultados del análisis de las mesas recientemente revisadas, también

tiene como soporte la premisa que la inclusión en el sistema escolar pasa, necesariamente, por la formación de profesores y trabajadores de la educación en temáticas relativas a inclusión y diversidad. Uno de los problemas diagnosticados por los participantes de la mesa Carrera Docente tiene relación con la débil preparación de los profesores y trabajadores de la educación en materia de inclusión y aceptación de la diversidad. Por otro lado, se diagnostica como problema fundamental la cultura autoritaria del sistema escolar. Finalmente, la mesa diagnostica como problemático el enfoque de integración que predomina en las políticas educativas y programas ministeriales.

La tabla que se presenta a continuación expone las principales propuestas de las mesas sobre Inclusión para la Calidad:

Tabla 5

Principales problemas y propuestas mesas de Inclusión para la calidad

Mesa	Problemas	Propuestas
Calidad	<ul style="list-style-type: none"> - Cultura escolar poco inclusiva - Infraestructura inadecuada de establecimientos educacionales - Currículum nacional monocultural - Trabajadores de la educación no preparados para la inclusión 	<ul style="list-style-type: none"> - Formar trabajadores de la educación en inclusión - Generar cambios en la cultura escolar, flexibilizando el currículum escolar, implementando un enfoque de derechos humanos y utilizando un lenguaje inclusivo - Generar trabajo intersectorial por la inclusión entre instituciones gubernamentales
Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> - Subvenciones: criterios de asignación de recursos - Criterio clínico de la entrega de recursos 	<ul style="list-style-type: none"> - Nuevos criterios para la asignación de recursos. - Contar con financiamiento estatal basal - Aplicar mejoras al sistema de financiamiento de mejoras en infraestructura de diseño universal - Incorporar un enfoque de escuela inclusiva, transitando desde el paradigma de la integración a la inclusión
Institucionalidad	<ul style="list-style-type: none"> - Estatus institucional de la inclusión e integración en el sistema escolar chileno: Programas de Integración Escolar (PIE) solo entregan educación a un grupo específico de estudiantes - Poca preparación de los 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer las instituciones públicas: escuelas inclusivas - Contar con un enfoque inclusivo de la normativa: modernizar los marcos jurídicos normativos, elaborar los proyectos de ley desde un enfoque inclusivo y superar el enfoque clínico de la política educativa

	trabajadores de la educación en inclusión	- Potenciar la formación y perfeccionamiento de trabajadores en inclusión
Acceso	<ul style="list-style-type: none"> - Enfoque monocultural de la educación nacional que omite las particularidades culturales de minorías - Existencia de selección y segregación de estudiantes 'distintos' - Escasa preparación de trabajadores de la educación en inclusión 	<ul style="list-style-type: none"> - Eliminar las barreras de acceso: eliminar la selección - Formación de trabajadores de la educación en inclusión: formación en inclusión con un lenguaje y un currículum inclusivo
Carrera Docente	<ul style="list-style-type: none"> - Débil preparación de profesores en inclusión y diversidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Eliminar las barreras de aprendizaje - Incorporar inclusión y diversidad como contenido transversal en el currículum nacional - Abordar la inclusión como proceso de desarrollo de largo plazo - Contar con observatorios ciudadanos para seguimiento y evaluación de los procesos de inclusión en la política pública - Formar a los trabajadores de la educación en inclusión, integración y diversidad

Dos grandes tensiones se presentaron en la temática Inclusión: la primera, en torno a la propuesta de creación de instituciones escolares propias para pueblos indígenas; y la segunda, relativa a eliminación o transformación de los Programas de Integración Escolar.

En cuanto a la primera, se sostiene que la creación de instituciones propias podría traer consigo un aumento de la segregación, frente a lo cual los integrantes de las mesas Calidad y Acceso no llegan a acuerdos totales. Por otro lado, las mesas registran disensos respecto a la posibilidad de transformar o suprimir los Programas de Integración Escolar: mientras algunos valoran la iniciativa, otros la critican fuertemente, por no incluir a todos los estudiantes.

No obstante, es importante señalar que consensos generados en algunas de mesas fueron materia de disenso en otras. Por ejemplo, conviene destacar que en la mesa Financiamiento se aceptó la propuesta de eliminar el concepto de Necesidades Educativas Especiales por Barreras para el Aprendizaje y la Participación, mientras que esta iniciativa fue problemática en la discusión de las mesas de Calidad y Acceso. Asimismo, la mesa estableció como propuesta la necesidad de replicar el modelo de los equipos de especialistas de los Programas de Integración Escolar en todos los establecimientos educativos del país.

4. Conclusiones

El análisis de los documentos permite observar un conjunto de problemáticas transversales a las mesas.

Por una parte, los participantes destacan la importancia que tiene el Estado en el sistema educativo nacional. Esta visión puede ser evidenciada en una serie de propuestas presentadas por éstos solicitando el fortalecimiento del rol del Estado y del Ministerio de Educación en áreas como la formación inicial y continua de profesores, en el financiamiento de establecimientos educacionales, en la fiscalización de los recursos entregados y/o en la regulación de la provisión de la educación.

Asimismo, se presenta como transversal a los participantes el principio de educación como derecho humano y social, y la convicción de que el Estado debe ser el garante. Todos los asistentes coinciden en la necesidad de avanzar hacia una definición de educación como derecho social, en la promoción y generación de instancias de participación.

Por otro lado, es fundamental señalar que en varias mesas se propone la revisión del sistema de medición de la calidad de la educación, debido a los problemas que genera la evaluación constante en las prácticas pedagógicas. Al respecto, se plantea la necesidad de modificar el reducido concepto de calidad que tienen los actores educativos.

De la revisión transversal de los documentos presentados y las discusiones abordadas en las mesas de institucionalidad, es posible observar que la mayoría de los actores participantes demandan cambios importantes en materia de definiciones estructurales de la institucionalidad educativa, como la desmunicipalización, la desconcentración de la administración de las escuelas y la redefinición de preceptos constitucionales.

Sobre el desarrollo de las propuestas de manera transversal, la gran mayoría de los participantes relevan la necesidad de realizar mejoras en las condiciones de infraestructura, así como también impulsar el desarrollo de las capacidades profesionales y laborales de los involucrados en los distintos niveles educativos.

El análisis transversal sobre Carrera Docente permite concluir que en la discusión se encuentran más consensos que diferencias de opinión entre los participantes, todos relativos a demandas por introducir transformaciones sustanciales en el campo de la profesión docente.

Uno de los principales consensos identificados dice relación con la necesidad de introducir mejoras en dos ámbitos: en los procesos de formación inicial y continua de docentes y trabajadores de la educación y en las condiciones laborales y contractuales de profesores y académicos. En ambas esferas las opiniones son concordantes, señalándose en cuatro de las cinco mesas la necesidad de mejorar los programas de formación de las carreras de pedagogía y de ampliar la oferta y cobertura de programas de formación continua entre profesores en ejercicio y trabajadores de la educación.