Educación en el Bicentenario: dos agendas y calidad de la política.

Cristián Cox [1]

Introducción

Está en curso una nueva fase de las relaciones entre política y sistema escolar, al plantearse desde el Gobierno, luego de las protestas estudiantiles de 2006 y el proceso de deliberación y propuestas del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, por primera vez desde 1980, una agenda de políticas centrada en la redefinición de la institucionalidad del sistema escolar. En un contexto de aceleramiento de las iniciativas y crispación del campo de los actores y relaciones de generación de las políticas educacionales, el artículo distingue éstas del plano del desarrollo de las instituciones, y desde esta doble perspectiva argumenta que a la agenda de foco institucional, visible y crucial, debe agregarse una menos visible, pero tan decisiva, de creación de capacidades. Respecto a ambas agendas, el trabajo aborda el tema de las condiciones políticas de su procesamiento, importantemente cambiadas respecto a la década y media precedente.

El artículo se organiza en cinco secciones. En la primera se exponen sucintamente distinciones del campo del análisis de políticas públicas, instrumentales para el análisis que sigue. En la segunda se examina el desarrollo de las instituciones educativas para ubicar la actual fase de evolución del sistema en un marco interpretativo más amplio que el de la discusión habitual de políticas, así como para poner en perspectiva las agendas del presente. En las siguientes dos secciones se abordan las dos agendas aludidas, caracterizándose los problemas que las constituyen, obstáculos a superar para su resolución e iniciativas de cambio en discusión. En la sección quinta se examinan las condiciones para elaborar y decidir políticas en educación en la presente fase y se aboga por mecanismos que contribuyan a ubicarlas y tratarlas unitaria y no partidariamente, como ámbito estratégico de la nación.

1. Políticas e instituciones; *politics* y *policies*.

La política educacional es el dispositivo mayor de ajuste entre necesidades de la sociedad y características de su sistema educativo. La velocidad y profundidad de los cambios en el plano social demandan de manera creciente respuestas cada vez más oportunas del sistema educativo, que se traducen como requerimientos al sistema político y sus capacidades de priorizar cursos de acción, asignar recursos y modificar las reglas del juego en que actores e instituciones de la educación realizan su labor cotidiana. Las relaciones entre sociedad, política y educación en Chile se han acelerado e intensificado de manera evidente en la última década y media, de activismo público y privado sin precedentes en la historia

[1] Sociólogo, Director de Postgrado (i), Facultad de Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile.
Agradezco cuestionamiento fecundo de cada sección e ideas clave sobre las relaciones entre políticas e instituciones y prácticas educativas a Anthony Tillett del Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.

educacional del país. Al mismo tiempo, parte considerable de los asuntos que en 2007 dominan la agenda de políticas, con su foco en instituciones y regulaciones, tiene sus raíces más de un cuarto de siglo atrás, cuando por *fiat* del poder militar, fue reformulada la institucionalidad del sistema.

El análisis de políticas educacionales tiene naturalmente su foco en la superficie de las 'oscilaciones breves, rápidas y nerviosas', que refiere Braudel al distinguir historia de los eventos políticos de la historia social.[2] Pero debe intentar trascender lo propio de la coyuntura y de la arena de políticas, e integrar el nivel de las 'tendencias institucionales' o el tiempo más lento de la transformación de los niveles educativos de los grupos y el aprendizaje de actores e instituciones. El análisis debe tener presente la asincronía entre los tiempos de la política y los de la educación. La arena de políticas está abocada hoy al rediseño de la institucionalidad del sistema escolar, y se anuncia una nueva oleada de reformas, mientras escuelas y profesorado no terminan aun de absorber y apropiarse de la ola anterior –curricular y pedagógica-.

Acciones de política y tendencias institucionales, se relacionan como la superficie y la profundidad de una marea, postulan, tal vez siguiendo a Braudel, dos destacados educadores e historiadores de un siglo de reformas en EE.UU. Y aclaran que es este doble nivel del cambio en educación el que permite distinguir los ciclos (repeticiones en las políticas, que vuelven una y otra vez sobre los mismos temas) de la línea de progreso o evolución que, más lentamente y bajo el oleaje de la superficie, cambia a las instituciones en una cierta trayectoria de desarrollo. (Tiack, Cuban, 2002)[3] En nuestro caso, no hay nada más cíclico que el conflicto político entre 'derecho a la educación' y 'libertad de enseñanza', sin embargo el mismo se juega cada vez, -a fines del siglo XIX, en los Veinte y en los Ochenta del siglo pasado, así como hoy día- sobre un sistema educativo y unas relaciones entre éste y sociedad, cada vez, profundamente distintos.

Es necesario distinguir entre *política*, como configuración macro de poder, intereses e ideologías, y *políticas*, como cursos de acción referidos a problemas (Heidenheimer, 1986);[4] así como recurrir a la distinción aledaña entre *arenas públicas* y *actores políticos*

[2] "…la primera trata de una historia casi inmóvil, la historia del hombre en sus relaciones con el medio que le rodea; historia lenta en fluir y en transformarse, hecha no pocas veces de insistentes reiteraciones y de ciclos incesantemente iniciados. (...) Por encima de esta historia inmóvil se alza una historia de ritmo lento: una historia social, la historia de los grupos y de las asociaciones. Finalmente, la historia tradicional (...) cortada no a la medida del hombre sino a la medida del individuo, la historia de los acontecimientos: la agitación de la superficie, las olas que levantan las mareas en su potente movimiento. Una historia de oscilaciones breves, rápidas y nerviosas" (Braudel, 2002, p. 18)

[3] "Dos nociones aparentemente contradictorias sobre las escuelas han persistido lado a lado por décadas. Una es la idea de evolución educativa consistente –visto usualmente como "progreso". (...) La segunda es el postulado de que las reformas educacionales se han sucedido en ciclos, un proceso repetitivo de *déjà vu* cada vez. ¿Pueden las dos nociones ser válidas, dependiendo de qué se quiere decir en cada caso? Eso pensamos. Si los discursos de política (*policy talk*) han sido cíclicos y las tendencias institucionales no, entonces las dos creencias son consistentes". (Tiack, Cuban, 2002, p.40)

[4] La distinción anglosajona entre *politics* y *policy* no tiene correlato en español, que no puede recuperar el sentido del segundo término si no es especificando políticas sectoriales. Heidenheimer, A. (1986).

por un lado, y *arenas burocráticas* y *actores expertos*, por otro (Grindle, Thomas, 1991), para dar cuenta de procesos que cruzan estos campos y dimensiones de manera reveladora acerca de las dinámicas de construcción de las políticas educacionales. Estas distinciones permiten relevar, por ejemplo, que el centro de la discusión es sobre *las políticas* y mucho menos frecuentemente se evalúa la calidad de *la política*, en la que las primeras, sin embargo, se cimentan y son decididas.

Adicionalmente, siguiendo la literatura sobre el ciclo que sigue el proceso de las políticas en contextos democráticos, distinguiré *agenda*, como los asuntos al que el gobierno y el sistema político le presta atención seria en un momento dado, de *especificación de alternativas*, o diseño de cursos posibles de acción. Los estudiantes secundarios descubrieron en el invierno de 2006, probablemente con sorpresa, que sus protestas cambiaron la *agenda* en política educacional –lo que no era foco de la atención gubernamental pasó a serlo-; para aprender con frustración más tarde, a través de sus dirigentes en el Consejo Asesor Presidencial, que en el proceso de *especificación de alternativas*, no solo la voz sino lo fundamental del juego lo tenían los actores expertos capaces de especificar alternativas. El tercer paso en el ciclo de las políticas, es la *decisión política*, -el Gobierno que envía un proyecto de ley o elabora un programa de acción, el Parlamento que lo vota-. Paso que, siguiendo el ejemplo, supone el traslado del 'juego', desde la arena experta a la arena política, de los elaboradores de alternativas a los decidores. El cuarto y último paso del ciclo es la *implementación*, que no será parte del presente análisis (Simon, 1966; Kingdon, 2003).

2. Ni gratis ni triviales: cambios en la cobertura, experiencia educativa de la mayoría y reflexividad de la sociedad sobre educación.

El desarrollo de la educación en Chile en la última década y media fue decisivamente impulsado por las políticas públicas respectivas. Con un gasto público que en 2006 más que cuadruplica el de 1990, a lo largo de la última década y media el sistema educacional obtiene importantes logros en cobertura y mejoramientos sustantivos de las condiciones materiales y temporales de la enseñanza, al mismo tiempo que los objetivos de las políticas de mejoramiento de la calidad de los aprendizajes y la equidad de su distribución social, se ven frustrados. (OECD, 2004) El debate político se centra naturalmente sobre lo no resuelto ni logrado, dejando en la penumbra transformaciones que importa relevar si se trata de comprender la fase actual de las relaciones entre sociedad y educación. El cambio de la demanda social respecto a la educación, marcado por las protestas estudiantiles de 2006 y su eco público, es indisociable de la combinación de logros y frustraciones referida.

Si la estabilidad de los resultados de aprendizaje medidos por el SIMCE –como su mediocridad, mostrada por las pruebas internacionales TIMSS y PISA- simbolizan los problemas, ¿cuáles son las dimensiones mayores de logro? En primer término, cambios de largas implicancias en la *duración* de la experiencia educativa de todos los grupos; cambios asimismo, en el *qué*, de tal experiencia; cambios por último, de la mayor importancia política, en la visión y reflexividad de la sociedad sobre su sistema educativo, generativos a su vez de *nuevas demandas* y presiones sobre el mismo. Se ampliará mínimamente sobre cada uno de estos puntos.

Acceso y años de estudio

El Cuadro 1 compara las coberturas por quintiles de ingreso para los niveles pre-escolar, educación media y educación superior, entre 1990 y 2003 [5]. El movimiento del conjunto de la estructura de oportunidades de educarse es sustancial y los mayores cambios en los tres niveles educativos distinguidos, afectan al cuarenta por ciento inferior de la distribución del ingreso. Este segmento, en los trece años considerados, duplica su participación en la educación preescolar y la triplica en la educación superior. Logro este último que se funda directamente en cambios en la educación media y sus capacidades de retener estudiando a prácticamente todo el grupo de edad, bajando en forma importante una deserción que en 1990 era de uno de cada cuatro alumnos de los quintiles I y II.

Cuadro 1. Cobertura educacional por niveles y quintiles de ingreso. Comparación 1990-2003.

Niveles educativos	Quintil I		Quintil II		Quintil III		Quintil IV		Quintil V		Cober-tura total por nivel (2003)
	1990	**2003**	**1990**	**2003**	**1990**	**2003**	**1990**	**2003**	**1990**	**2003**	
Preescolar	16.9	30.3	17.5	34.0	20.4	35.0	27.2	32.4	36.1	49.1	**37.4**
Media	73.3	87.5	76.3	91.7	80.5	94.0	87.2	96.9	94.3	98.7	**93.8**
Superior	4.4.	14.5	7.8	21.2	12.4	32.8	21.3	46.4	40.2	73.7	**37.7**

Fuente: Mideplan, División Social, Encuesta CASEN, 1990-2003

Cuando se compara este tipo de resultados internacionalmente, se obtiene que la expectativa del total de años de educación de un niño que en 2006 ingresa al sistema escolar en Chile es de 15 años, mientras que en una muestra de 19 países en desarrollo (de todos los continentes) que participan en el proyecto UNESCO de Indicadores Mundiales de Educación (WEI) es de 13.7 años. [6]

Las medidas de política, así como la creciente valoración social de la educación, que producen conjuntamente que más alumnos tengan trayectorias educativas más largas, sólo pueden apreciarse en su impacto en el mediano plazo. Y este tiene dimensiones cualitativas –cambios en la experiencia y competencias adquiridas por las mayorías- que la noción de 'más años de educación' o 'cobertura' deja escapar. Ambas nociones tienen un directo significado en términos de calidad, porque un egresado con quince años de educación

[5] El nivel educación básica no exhibe variaciones en cobertura, ni entre grupos, ni entre años, siendo ésta universal.

[6] Países participantes en el programa *World Educational Indicators* (WEI): Argentina, Brasil, Chile, China, Egipto, India, Indonesia, Jamaica, Jordán, Malasia, Paraguay, Perú, Filipinas, Rusia, Sri Lanka, Tailandia, Túnez, Uruguay y Zimbawe. En los países de la OECD tal expectativa en 2006 es de 17,4 años. (UNESCO, 2006).

formal, tiene mayores conocimientos y capacidades que uno con una escolaridad incompleta, con implicancias personales, económicas y socio-culturales marcadas. Los avances en este plano son por tanto de un impacto tan importante como invisible para la mirada sincrónica y minusvalorados en la discusión pública.

Nuevas competencias

La prioridad indiscutible de las competencias en lenguaje y matemática que evalúan el SIMCE y las mediciones internacionales en que participa el país (TIMSS y PISA), como el gran impacto público de las mismas, tienden a hacer invisible todo lo que estas pruebas no evalúan, -ocho de diez áreas del currículo en secundaria; o las habilidades en tecnologías de información y comunicaciones, o las competencias ciudadanas-. Adicionalmente, el foco en la estabilidad de los resultados y su distribución social, invisibiliza que las evaluaciones son sobre un nuevo *qué*,[7] distinto y más exigente que en el pasado porque más acorde con los requerimientos de nuevas competencias que la sociedad, crecientemente usuaria del conocimiento y más globalizada, le hace a la educación escolar.

El siguiente cuadro ofrece una vista selectiva al nuevo *qué* de la educación,[8] plasmado en el currículo oficialmente prescrito y que, con independencia de las reconocidas e importantes insuficiencias de su realización, constituye gradual y crecientemente un componente clave de la experiencia escolar mayoritaria, porque sobre esto giran los programas de estudio, los textos escolares, el SIMCE, y los programas de formación continua de profesores, desde hace prácticamente una década.

Cuadro 2.
Giros por disciplinas del currículo de la reforma de los Noventa: ejemplos de ampliación y complejización de habilidades y de contenidos.

Competencias-habilidades.	**Contenidos**	**DE**	**A (o, Y)**
-Saber qué -Saber cómo -Saber porqué -Evaluar -Juzgar	Lenguaje	Análisis de frases	Análisis de discursos
	Matemática	Algoritmos únicos de cálculo	Resolución de problemas y razonamiento matemático
	Historia y Ciencias Sociales	Eventos	Contextos y tendencias
	Arte	Expresión	Expresión, conocimiento, percepción e interpretación crítica

Fuente: Elaboración propia en base a Marco Curricular de OF CMO, Educación Media. Mineduc, 1998, 2005.

El *qué* renovado de la experiencia escolar incluye un nuevo lenguaje -el digital-, con implicancias importantes sobre dimensiones tanto de ciudadanía como competitividad. Con

[7] Medido por el SIMCE y línea de base de las comparaciones interanuales de éste desde el año 1999.
[8] Selección que no cubre todas las áreas del currículo, ni dimensiones fundamentales del mismo: como sus objetivos respecto de valores y disposiciones.

independencia del impacto de las TIC sobre la enseñanza y el aprendizaje de las diferentes áreas del currículum, la experiencia escolar hoy día asegura a prácticamente todos el acceso a unas competencias indispensables en el funcionamiento de la sociedad moderna. Esto tiene además claras implicancias de equidad: para los grupos pertenecientes a los quintiles I y II su acceso a la computación es a través de la escuela. (CASEN, 2003). Sin las políticas de los Noventa al respecto (Programa Enlaces), esto no hubiera tenido lugar.

Evaluación y reflexividad

La sociedad Chilena tiene más información sobre los resultados de aprendizaje de su sistema educativo y su distribución social, así como sobre la calidad de sus docentes, que nunca antes en su historia y más que ninguna otra de Latinoamérica. Esto tiene un impacto mayor sobre las elites y la clase política y gradualmente sus efectos están llegando al conjunto de la sociedad. Las encuestas CIDE y CEP muestran que hay una evaluación más crítica en 2006 que en 2003 y 2000 de la calidad de la educación (CIDE 2006; CEP 2006); hay además un sistemático incremento de la atribución del fracaso escolar a factores asociados a la docencia –de 10,8% de los directores mencionando esto como factor en 1999 a 24,9% en 2003 y a 62.5% en 2006; las mismas cifras para los docentes, 4,2% en 1999, 7,8% en 2003 y 31,8% en 2006.[9] (CIDE, 2000, 2001, 2003, 2006).

Lo señalado cambia de manera importante las relaciones entre sistema escolar y sociedad, estableciendo sobre el primero una exigencia sin precedentes, y que tiene como fundamento paradojal el aumento en capital escolar de todos los grupos así como la disponibilidad de información sobre los resultados del sistema. Las mayores bases de reflexividad que esto asegura son un logro a la vez que base de presiones nuevas sobre el sistema político para asegurar provisión de educación de un cierto nivel de calidad.

Cambios en la demanda social por educación

El que los jóvenes con más educación de la historia de Chile en 2006 hayan protestado, con apoyo social amplio, contra la calidad y equidad de su experiencia escolar, debe considerarse contra el telón de fondo de los cambios referidos en las experiencias educacionales y percepciones de los grupos, y el fenómeno en su conjunto interpretado en clave Alexis de Tocqueville: es cuando las cosas están mejor que límites que antes no tenían significado socio-político relevante ahora se hacen intolerables [10]. Es el desarrollo económico y social acelerado junto a más educación, el que lleva a importante proporción de la población a experimentar, al mismo tiempo, trayectorias educativas sin precedentes en la historia familiar o grupal, por un lado, y percepción de límites a las oportunidades, provenientes de desigualdades sociales reproducidas en desigualdades institucionales en educación, por otro. Estas condiciones son la base socio-cultural de generación de una acción colectiva como la conocida. Y ha sido ésta y su impacto social la que hace que las

[9] La VI Encuesta Nacional 'Actores del Sistema Educativo', de CIDE-UAH, hizo su trabajo de campo dos meses después de las protestas de los estudiantes secundarios de mayo-junio del 2006. El 'salto' en las cifras correspondientes a dicho año sin duda reflejan este factor. (CIDE 2006)

[10] "El odio que los hombres sienten hacia el privilegio aumenta a medida que los privilegios se hacen más raros y menos grandes, de tal manera que se diría que las pasiones democráticas se inflaman más en el mismo tiempo en que encuentran menos alimentos". Alexis de Tocqueville (2000 p., 644)

constantes que ordenaron el quehacer estatal en educación desde 1990, se transformen en variables, al ponerse en la agenda de políticas la organización institucional del sector.

3. La agenda institucional.

El movimiento de los estudiantes secundarios y su secuela inmediata, el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación de 2006, ponen en el núcleo de la agenda de política educacional, por primera vez desde 1980, las dimensiones institucionales y regulativas del sistema educativo. Lo que había planteado el Informe de la OECD en 2004 como clave de resolver al nivel institucional –superación de un sistema de 'vínculos débiles', organizado en tres sub-sistemas (privado, subvencionado y municipal) de claras connotaciones socio-económicas o de clases- ahora es impuesto por la demanda social al sistema político. El Gobierno, que desde 1990 nunca se vio impelido a actuar en educación por requerimientos externos, ahora es conminado a hacerlo, contra el tiempo y respecto de pilares de la institucionalidad del sector.

¿Cuáles son los problemas fundamentales al nivel institucional, o de la organización y regulaciones de la educación, al arribar al Bicentenario? Por la naturaleza autoritaria e inconsulta del origen (en 1980-81) del arreglo institucional que tenemos, no hay dimensión de la educación donde las pasiones jueguen con más fuerza y dejen ver menos. Por lo que recurriré sólo a análisis externos de instituciones internacionales, que invitadas a observar y evaluar el sistema educativo del país, convergen sobre los siguientes problemas o inconsistencias de nivel institucional.[11]

Focos problemáticos:

- Sistema institucional 'de vínculos débiles', en que políticas del gobierno central no llegan a aulas (OECD, 2004); ausencia de un sistema de aseguramiento de la calidad por inexistencia de instituciones y conexiones requeridas para ello (Banco Mundial, 2007).

- Financiamiento regresivo de matrícula de distinta proveniencia socio-económica y dependencia, al permitirse –vía el mecanismo de financiamiento compartido- el aporte suplementario de las familias a la subvención. (CEPP).

- Inoperancia de las presiones de la competencia por alumnos para la educación municipal (base del modelo de regulación impuesto en 1981), en la medida que pérdida de alumnos no tiene consecuencias (OECD 2004; Banco Mundial 2007)

- Dicotomía legalmente establecida (1981) entre el Ministerio de Educación, (a cargo de lo curricular y pedagógico) y los municipios, (responsables de la gestión

[11] Los análisis corresponden a OCDE (2004), Banco Mundial (2007), CEPP-Konrad Adenauer (2007). Las conclusiones de estos tres análisis internacionales son similares a las discutidas por siete meses en el Consejo Asesor Presidencial (2006) como a las interpretaciones del campo experto local, las que de acuerdo a valores y ubicación política enfatizan unos aspectos más que otros, pero con demostrable convergencia. Ver, Beyer, Eyzaguirre B., Fontaine, 2000; Mizala y Romaguera, 2005; García-Huidobro, 2005; Arellano, 2005; Eyzaguirre, N., Marcel, Rodríguez, Tokman, 2005; Montt, Elacqua, et.al. 2006; Mizala, 2007; Beyer, 2007.

administrativa), que ha significado, por más de un cuarto de siglo, que los apoyos de los programas que gestiona el Ministerio sean 'voluntarios' para sostenedores y profesores, por un lado, y que las presiones de la administración no sean sobre la calidad de los aprendizajes y sus factores claves, por otro. (OECD, 2004; CEPP, 2007)

- Administración municipal sujeta a esquema de financiamiento y regulaciones del trabajo docente (Estatuto) que le impide actuar sobre variables críticas para el mejoramiento de los resultados de sus establecimientos; (OECD, 2004) [12]

- La mayoría de los establecimientos privados subvencionados seleccionan a sus alumnos, distorsionando la competencia con los colegios municipales y contribuyendo a la segmentación social del sistema ; (OECD, 2004)

- Ministerio de Educación con limitaciones para alcanzar al interior de las aulas y apoyar en forma efectiva la mejora de la enseñanza (CEPP, 2007)

- Inexistencia de vínculos institucionales entre las políticas para el sistema escolar y la institucionalidad universitaria formadora de profesores.(OECD, 2004)

El cuestionamiento internacional al marco regulatorio y sus capacidades para producir calidad y equidad en educación se centra en que es un sistema de "vínculos débiles", con ámbitos claves desconectados, y en que la competencia por alumnos y la elección de los padres –teóricamente la base del esquema-, no produce los efectos de calidad buscados. Esto, que fue planteado por la OECD en 2004 y probablemente considerado como políticamente sesgado por los defensores del modelo regulatorio impuesto en los Ochenta, es corroborado por el Banco Mundial. Éste, en un análisis reciente, comparó al país respecto de ocho funciones claves para el aseguramiento de la calidad, [13] con los sistemas escolares de Nueva Zelandia, Inglaterra, los estados norteamericanos de Massachussets y Texas, España, Finlandia, y Corea, distinguiendo cuatro modelos a lo largo de un eje de

[12] "Existe una comparación deportiva poco académica que permite explicar de manera muy gráfica la situación que enfrentamos los sostenedores públicos ante el manejo del cuerpo docente en nuestras escuelas y liceos. Es como si al presidente de un Club de fútbol se le encomendara llevar a un equipo de segunda división a primera, pero junto con el mandato se le establecieran las siguientes restricciones:1) En principio UD. no puede despedir al actual entrenador. Si quisiera hacerlo debe hacer un concurso público, pero si el actual entrenador llegará a perder UD. no puede ni despedirlo ni bajarle el sueldo. Es decir, tendría a dos entrenadores (uno oficial y el otro en la banca); 2) UD. no puede elegir qué jugadores juegan. La nómina ya está definida con anterioridad; 3) UD. no puede despedir a ningún jugador, independiente de su desempeño y/o comportamiento; 4) puede contratar a nuevos y mejores jugadores, pero con el mismo presupuesto (que ya es deficitario) y por cierto sin despedir a nadie; 5) La evaluación, los planes de entrenamiento y los sueldos se los fijará la ANFP en una negociación central con el sindicato de jugadores. (…) Para cualquier chileno que entiende de fútbol la situación anterior es simplemente ridícula, imposible y un sinsentido". C. Orrego, Alcalde de Peñalolén, (2007, p.128-129).

[13] Estándares de desempeño; evaluación de desempeño; comunicación de resultados; evaluación de impacto (de políticas y programas); requisitos de operación; distribución adecuada y equitativa de los recursos; autonomía, apoyo e intervención; rendición de cuentas y consecuencias. (Banco Mundial, 2007)

autonomía /control (estatal) de los establecimientos. Chile en esta comparación queda en el extremo 'autonomía', que el informe rotula como 'marco general', y que corresponde al esquema regulatorio "que se basa en la premisa de que las fuerzas de mercado actuarán como instrumento de aseguramiento de la calidad si al sistema educativo se le permite funcionar como un mercado competitivo con una mínima intervención del estado" (Banco Mundial, 2007, p.32). El de Chile corresponde al único de los cuatro modelos examinados que no tiene un caso nacional en el mundo que pueda mostrar éxito en el aseguramiento de resultados de calidad educativa. Con independencia de culturas (occidentales o asiáticas, católicas o protestantes) e ideologías –estatistas o pro-mercado, liberales o social-demócratas-, todos los modelos examinados descansan en una regulación estatal más fuerte y exhiben casos nacionales exitosos.

Iniciativas en la agenda institucional

Acorde con los diagnósticos expertos, y la deliberación y propuestas del Consejo Asesor Presidencial, el Gobierno ha abordado la agenda institucional empujando en la dirección de 'más Estado'. Tres iniciativas de ley en curso –reforma a la Constitución, Ley General de Educación y Superintendencia- proponen cambios sustantivos a la regulación del sistema escolar, que, sin eliminar el papel de la competencia y la libertad de elección de las familias y por tanto principios de 'libertad de enseñanza' y el papel de mecanismos de mercado, acrecientan sustancialmente el papel del Estado en: i) el aseguramiento de un derecho mucho más exigente que el de acceso a la educación, como es el derecho a una educación de calidad aceptable públicamente definida; ii) velar por unos requisitos de operación mínimos de la provisión educativa más elevados que los vigentes (que tocan a administradores, docentes, condiciones físicas e institucionales); iii) asegurar unos procesos y resultados de calidad, a través del establecimiento de estándares que son evaluados con consecuencias, fiscalización de uso de los recursos y obligaciones de rendición de cuentas. Al conjunto se agregan las iniciativas de mejoramiento absoluto y relativo de la subvención, de acuerdo al principio que la matrícula socio-económicamente vulnerable requiere una educación más costosa.

El conjunto de las iniciativas –ver Cuadro 3 - se encuentra en sus etapas iniciales de debate y negociación en el Parlamento y no corresponde en esta fase, más bien fluida de las mismas un análisis sustantivo.[14] En especial porque para el propio Gobierno, aún falta una importante pieza para que el conjunto sea completado - una propuesta de ley para la educación municipal- así como porque los proyectos Ley General de Educación y Superintendencia, en su versión actual se traslapan y serán modificados.[15]

[14] Para una visión del debate en curso y los diferentes análisis y posiciones, J.J.Brunner y C.Peña (editores) (2007); F.Atria (2007).

[15] En efecto, importantes funciones de evaluación que se plantean para la Superintendencia, figuran en el proyecto de Ley General de Educación como propias del Ministerio de Educación. Al respecto el proyecto de Ley de Superintendencia aclara que redundancias y traslapos "……serán coordinados a través de indicaciones que en su oportunidad presentará el Ejecutivo en el trámite correspondiente, de modo de evitar superposiciones de facultades o áreas difusas en la distribución de competencias". Proyecto de Ley Superintendencia de Educación, 23 de Mayo 2007, Mensaje de la ley (N° 216-355).

Cuadro 3: proyectos de ley del Gobierno para cambiar esquema de regulación y mejorar equidad del sistema escolar.

	Proyecto Ley Subvención Preferencial Octubre 2005	**Proyecto Reforma a la Constitución** Mayo 2006	**Proyecto Ley General de Educación** Abril 2007	**Proyecto de Ley Superintendencia** Junio 2007	**Proyecto Alza Subvención** – 21 de Mayo 2007
Asunto/ problema	Deficiencias de subvención uniforme; deficiencias gestión	Limitaciones del rol constitucional del Estado en resguardo del derecho a la educación.	Debilidad de marco regulativo establecido por la LOCE	Debilidad de institucionalidad pública de evaluación y fiscalización de la educación	Insuficiencia de de la subvención y déficit educación municipal
Cambio propuesto	Subvención adicional por alumno de población vulnerable; contratos para mejor gestión. -Sistema voluntario para establecimientos. -Tres categorías de estos de acuerdo a resultados– *autónomos, emergentes y en recuperación*- que origina diferentes grados de autonomía en uso de la subvención preferencial.	Consagración constitucional del deber del Estado de asegurar una educación obligatoria de una calidad mínima.	-Deroga LOCE -Estado debe 'velar por la calidad de la educación'. -Eleva estándares del reconocimiento oficial -Dispone que sostenedor se organice como entidad sin fines de lucro -Prohíbe selección de alumnos en parvularia y EB -Establece Consejo Nacional de Educación -Define derechos y deberes de actores de la educación.	Creación nueva agencia (Superintendencia) con funciones de: -evaluación (alumnos, sostenedores, profesores y establecimientos) -Fiscalización (sostenedores, establecimientos) -Sanción -Información -Examen de rendiciones de cuentas educativas y financieras de sostenedores y establecimientos.	-Aumento general de la subvención en un 15%. - Indicación a Proyecto de Ley Subvención Preferencial – con aumento parejo a subvención de establecimientos con más 15% matrícula vulnerable. -Aumento en 10% subvención rural. -Fondo de apoyo a gestión municipal.

El conjunto de los proyectos está orientado hacia el establecimiento de una institucionalidad estatal más robusta, exigente y más equitativa en educación, que cambia el esquema regulativo vigente acorde con las recomendaciones del Consejo Asesor Presidencial, alejándolo del esquema 'marco general' vigente por un cuarto de siglo y fundándolo en una nueva distribución de funciones de una triada de agencias públicas: Consejo, Ministerio y Superintendencia. Donde un nuevo Consejo Nacional de Educación, aprueba los estándares a lograr en la provisión del servicio educativo, el Ministerio define políticas y provee apoyos, y una Superintendencia o agencia aseguradora de la calidad, fiscaliza y evalúa.

Los proyectos hasta ahora presentados al Parlamento tratan solo con parte de la arquitectura esbozada, y no se puede por tanto aplicarles todavía un importante criterio evaluativo: el de su coherencia como un todo, o la interrogante sobre si el conjunto 'hace sistema' como institucionalidad que favorecerá la calidad y equidad de la provisión educativa en términos claramente superiores al esquema regulativo vigente.

Desde una perspectiva nacional en educación, es necesario advertir dos carencias en el inicio de este trascendental proceso: sin suficiente acuerdo político no se construirá nada que permanezca ni se resolverán los nudos principales que definen la agenda institucional. Los que sueñan con 'simplificar' el modelo[16] –en la dirección de la afirmación sin mediación de sus visiones e intereses- están haciendo abstracción de un siglo y medio de provisión mixta de educación y elaboración institucional de los principios de 'derecho a la educación' y 'libertad de enseñanza', como de la realidad socio-cultural y política de los equilibrios de fuerza en que tal elaboración ha descansado. Y esto se aplica a ambos bandos. La segunda carencia es más discutible respecto de la gravidez de sus consecuencias, pero también importante. Dice relación con la estrategia elegida de 'intervenir por partes'; de elaborar sucesivamente lo que pareciera demandar una visión de conjunto desde el inicio, que seguro variará y se ajustará en su procesamiento político, pero donde la coherencia del todo es hecha pública y se convierte desde el inicio en un criterio de evaluación de las partes. Nuestra institucionalidad educativa está enferma de 'vínculos débiles' e incoherencias, fruto histórico de proceder por partes, buscando el logro de equilibrios parciales. El desafío de la agenda institucional que coincide con el Bicentenario es de 'otro nivel', justamente porque demanda de Gobierno y Oposición la capacidad de superar esta lógica *de las parcialidades*. ¿Es ello posible en la forma consecutiva en que las diferentes piezas legislativas se están elaborando y presentando a la discusión parlamentaria? Como país, no hemos estado aquí antes. Nunca se han abordado temas institucionales como los de la agenda actual al mismo tiempo, y la pregunta apunta tanto al desafío como a la duda de que actuando de este modo podamos, como sistema político, producir lo que se requiere.

Hay precedentes internacionales recientes y robustos de construcción de esquemas institucionales de aseguramiento de la calidad y de la equidad que ofrecen criterios evaluativos que son necesarios que satisfaga la institucionalidad a la que se arribe. Los sistemas escolares de países de la OECD que son exitosos en términos de la calidad de los

[16] Es decir, 'disolver' sus mezclas de lógicas de estado y de mercado, sea en una u otra dirección.

aprendizajes que aseguran y la equidad de su distribución, tienen esquemas institucionales que cumplen con los siguientes criterios (Hopkins, 2007 ; Barber 2007, Schleicher 2006):

- Consistencia en principio de contraposición de agencias, o nitidez de la división de responsabilidades entre las agencias claves de definición de estándares, fiscalización-evaluación, y apoyos.
- Equilibrio entre exigencia y apoyo –alta exigencia sin apoyos lleva a la desmoralización; mucho apoyo sin exigencias, a progresos lentos e irregulares y autocomplacencia-.
- Equilibrio entre marco gubernamental y autonomía de las unidades educativas
- Financiar consistentemente y con criterios de equidad: es necesario no solo 'emparejar la cancha' (que en nuestro sistema está estructuralmente inclinada hacia el lado equivocado) sino financiar el mayor costo de la educación de los más pobres.
- Tratar el fracaso con rapidez.
- Equilibrar rendición interna y externa de cuentas.
- Intervenir en proporción inversa al desempeño.
- Entender el principio de reciprocidad : *"una cultura donde la responsabilidad por el desempeño de una escuela es compartida entre ésta, los padres, los alumnos, la comunidad, los supervisores-inspectores y el gobierno, y la cooperación entre todos estos actores es valorada y ejercitada en forma efectiva, favorecerá el mejoramiento de la calidad*". (Hopkins, 2007, p. 16)
- Estrechos vínculos entre auto-evaluación, inspección y mejoramiento.

Como se comparen las propuestas de los proyectos de ley en curso, más los prometidos, con este conjunto de criterios, debiera ser parte esencial de lo que se delibere públicamente sobre los cambios en cuestión.

La agenda institucional no es lo único a abordar. De hecho, incluso si ésta fuera resuelta a cabalidad y se llegara pronto a una institucionalidad robusta y consistente en términos de regulaciones orientadas a velar por la calidad y equidad de la educación, faltaría algo esencial: el nuevo nivel de capacidades que supone el logro de los estándares a los que se aspira.

4. Agenda creación de capacidades (conocimiento, enseñanza y aprendizaje)

El corazón de la agenda de políticas educativas que tienen la calidad (y no la cobertura) como norte, reside en la transformación de las prácticas docentes. Lo que revela el análisis comparado internacional sobre los procesos de reforma educativa, es que tales prácticas, con abrumadora consistencia, constituyen el núcleo más difícil de cambiar de los sistemas educativos. En general los esfuerzos de las políticas, cuando son consistentes y sostenidos, alcanzan resultados más claros en los ámbitos organizativos, curriculares, evaluativos y de la infraestructura material de los sistemas, que en los de la docencia y sus prácticas. Aunque las cuestiones sobre formación inicial y continua son las esenciales de cualquier

reforma educativa centrada en la calidad de los aprendizajes, ellas en Chile constituyen una agenda subordinada, importante para los educadores, pero no lo suficiente para el sistema de elaboración y decisión de políticas: los programas estatales de apoyo para la transformación de la formación inicial se interrumpieron en 2002, para reanudarse en 2005 en forma limitada,[17] y los esfuerzos en formación continua alcanzan a una proporción muy reducida del profesorado. (Sotomayor, 2006; Cox 2007)

El campo de reflexión y diseño de políticas educacionales del país conoce y utiliza desde hace tiempo la distinción de factores de *exigencia y apoyo* para cambiar la calidad y niveles de desempeño de la docencia y las organizaciones escolares.[18] Lo crucial al respecto es el equilibrio y articulación entre ambas lógicas impulsoras del cambio. Un nuevo currículum y las evaluaciones nacionales de resultados de aprendizaje, plasman la presión social sobre el sistema escolar por lograr unas metas formativas de nuevo nivel. Para los docentes corresponden a exigencias claras y fuertes a cambiar sus desempeños. Frente a tal presión, ¿cómo se comparan los apoyos? Desde mediados de los Noventa los ha habido sistemáticos y de gran escala respecto a salarios docentes, y menos respecto a sus condiciones de trabajo (donde la mayor carencia es de insuficiencia de tiempos no lectivos). Asimismo, en términos de desarrollo profesional docente, los apoyos si bien importantes en términos de envergadura (por ejemplo, en el momento de implementación inicial del nuevo currículo) y variedad en su foco y modos de implementación, han sido, en general, insuficientes.[19]

Se trata sin embargo de producir un equilibrio entre exigencia y apoyo que hoy en día no existe, por insuficiencia de los apoyos. En el presente de prioridad política a la agenda institucional, es como si todo marchara en favor de la presión, lo cual, aunque no se lo busque, resulta en un desequilibrio que afecta -por desatención- a las políticas de creación de capacidades. Este desequilibrio, que deja sin atender una dimensión evidentemente estratégica, además afecta seriamente *la relación* del profesorado con las políticas, al sentir que se le somete a un trato injusto. Como interroga un connotado investigador y teórico del cambio de los sistemas educativos, el académico de Harvard Richard Elmore, "*¿Es ético hacer que individuos –en este caso educadores- rindan cuentas por hacer cosas que no saben cómo hacer y que no se puede esperar que hagan, sin conocimientos y habilidades considerables*?" [20]

Es necesario entonces considerar que el país para el Bicentenario tiene una *doble* agenda en educación: institucional y de creación de capacidades, y que ésta, aunque no se restrinja al tema profesores, los tiene a ellos como su foco, tanto en su formación inicial como en su desarrollo profesional posterior.

---

[17] Ha habido un esfuerzo del programa Ministerial 'Mejoramiento de la Calidad y equidad de la Educación Superior' (MECE-SUP, 2005-2007), consistente en el financiamiento de proyectos de Facultades de Educación para fundar una reforma curricular de la formación de profesores del segundo ciclo de básica.

[18] Distinción particularmente central en las políticas de reforma reciente de países de la OECD y en especial de Inglaterra, que logró cambiar sustancialmente el nivel promedio de sus logros en matemáticas y lenguaje en básica en 6 años. Ver, Michael Barber (2000); para una teorización de este caso nacional, Michael Fullan, (2003)

[19] Ver, MINEDUC (2006).

[20] Elmore (2003), citado en M. Fullan, *Change Forces with Vengeance*, op.cit., pág. 56

Formación inicial: dos propuestas de cambio

No se pueden abordar en forma coherente los desafíos actuales en educación, sin un cambio importante en las instituciones formadoras de profesores. Pese a esfuerzos realizados por un subconjunto importante de ellas en el marco del programa ministerial Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente (FFID, concluido en 2001),[21] en general, éstas todavía exhiben rasgos de desconexión con los requerimientos de la profesión en contextos de desempeño real, y presentan limitaciones para proveer la formación continua que los nuevos estándares demandan. Este diagnóstico, en medida importante, es de las propias universidades formadoras de profesores, que trabajaron en 2005 en el marco de una Comisión Nacional sobre Formación Inicial Docente.[22]

La más interesante de las medidas nuevas en discusión respecto a formación inicial de capacidades docentes, porque comparativamente simple de implementar y probablemente poderosa en sus consecuencias, es la de institucionalización de un examen nacional de habilitación docente. Esta innovación figura como propuesta del Consejo Asesor Presidencial respecto a la cual no hubo acuerdo[23] . Los argumentos del Informe del Consejo a favor del examen de habilitación plantean que:

"*Los exámenes de habilitación contribuirían decisivamente a asegurar:*
i. cambios efectivos en las instituciones de formación docente, para adecuarse a los estándares que establecerían los exámenes, sin dejar de valorar el saber pedagógico como núcleo esencial de la formación de profesores.
ii. cierre de programas especiales y regulares que no califiquen a sus alumnos para los exámenes nacionales del caso.
iii. vinculación estrecha de la formación inicial con los requerimientos del sistema escolar (currículum y docencia), porque éste sería un criterio de construcción de los exámenes.
iv. clara y visible rendición de cuenta pública acerca de su función formadora por las universidades." (Consejo Asesor Presidencial, 2006, p.178)

No está demás recalcar que la existencia de un examen de habilitación para poder enseñar en la educación reconocida públicamente es la regla, no la excepción, en los sistemas educacionales de países desarrollados. Asimismo, que la institucionalidad creada recientemente por la ley de acreditación de la educación superior (Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad), junto al más que robusto desarrollo del campo evaluativo en

[21] Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente, mediante el cual 17 facultades de educación recibieron apoyo financiero y técnico del Ministerio de Educación para modernizarse. Avalos, B. (2003).
[22] Ver, Ministerio de Educación (2005)
[23] No fue apoyada por los decanos de Facultades de Educación miembros del mismo, como tampoco por los representantes estudiantiles.

el país, hacen de la implementación de esta innovación algo institucional y técnicamente del todo factible en corto plazo.

Corrección de una falla estructural

Donde el Consejo Asesor Presidencial sí tuvo acuerdo, fue sobre la necesidad de especializar la formación del profesorado de básica, distinguiendo primer y segundo ciclo y fortaleciendo seriamente en éste la formación disciplinaria.

El país forma, desde hace aproximadamente tres décadas, a *profesores generalistas* de educación básica en cuatro años para enseñar diez asignaturas y alumnos entre seis y catorce años; y forma a *profesores especialistas* para su educación media en cuatro o cinco años, para enseñar una asignatura a alumnos entre catorce y dieciocho años. En el caso de la educación básica no hay especialización ni para primer ciclo, ni para el segundo. Es necesario preguntarse cómo ha podido permanecer por tanto tiempo sin alteración un contrasentido tan grande. En efecto, la inexistencia de formación de profesores de básica con especialización disciplinaria fue una de las carencias que intentó resolver el referido programa FFID, hace una década; fue relevada como uno de tres problemas principales de la educación Chilena en el Informe de la OECD de 2004; y fue recogida en 2005 por una *Comisión Nacional sobre Formación Inicial Docente* (cuyas conclusiones fueron refrendadas por 47 rectores de Universidades e Institutos Profesionales) que planteó como 'altamente recomendable' su enmienda. (Mineduc, Comisión Nacional sobre Formación Docente, 2005). El Consejo Asesor Presidencial, por su parte, no tuvo dos opiniones sobre esto. Por último, en 2007 finaliza un conjunto de proyectos MECE-Superior desarrollados en los últimos dos años por cerca de dos decenas de facultades de educación, explícitamente diseñados para establecer la nueva estructura de la formación de profesores de 5° a 8° grado, en la que la formación disciplinaria especializada debía ser vertebrante – propósito presente en las bases del Concurso MECE-SUP -. Sin embargo, lo que se conoce de los proyectos a punto de culminar, salvo excepciones, es base de pesimismo: definiciones de las nuevas competencias a formar, discutidas por dos años, en contados casos han pasado a plasmarse en currículos, que en general minimizan o ignoran el problema de la carencia de especialización disciplinaria. [24]

Tras lo señalado no hay solo contingencia y desarrollos 'macro' no buscados, sino también los intereses involucrados en una disputa de larga data entre saber disciplinario y pedagogía como ejes del saber docente requerido en la educación básica. (Cox y Gysling, 1990) Hay de hecho en el país universidades pedagógicas que cuestionan que un profesor especialista sea más adecuado que un profesor generalista, pero esto es transparente en su lógica corporativa y no tiene sustento más allá de los claustros del caso. En los sistemas escolares con mejores resultados la no preparación disciplinaria de profesores de básica no existe (toda Europa y los países de la OECD preparan pedagógicamente a sus profesores sobre una base de conocimiento disciplinario de tres o cuatro años), y en la literatura experta no hay dudas al respecto. (Shulman, 1987; Darling-Hammond, Bransford 2005; OECD, 2005). Pero las mejoras evidentes en este estratégico punto, y públicamente aceptadas por todos, han chocado de hecho y en silencio con intereses y temores duros – de las Facultades de

[24] Los proyectos fueron presentados en una Jornada MECE-SUP, Centro Extensión UC, 24 de mayo, 2007.

Educación de perder poder y posiciones frente a los que podrían enseñar las disciplinas a los futuros profesores (pertenecientes a otros departamentos o facultades).

Cambio de paradigma en formación inicial

Es necesario trascender la disputa que tiene su foco en las relaciones disciplina/educación. El riesgo al centrarse en ella es que no se comprenda que se debe actualizar muy profundamente la formación inicial para hacerse cargo del cambio de paradigma que está ocurriendo en educación en el mundo, al poner el acento en el desarrollo de competencias y en resultados de aprendizaje, bajo la expectativa que todos logren determinados estándares. Así, la tensión disciplina/educación hay que resolverla no bajo el paradigma enciclopédico y de educación selectiva, sino bajo el paradigma de competencias y de educación inclusiva de todos.[25]

Lo indicado tiene como consecuencia que la intersección saber disciplinario/saber pedagógico, no corresponde solo a la didáctica, sino que se expande y pasa a incluir el saber disciplinario, y es necesario responder en qué saber disciplinario es necesario formarse, y en qué saber pedagógico.

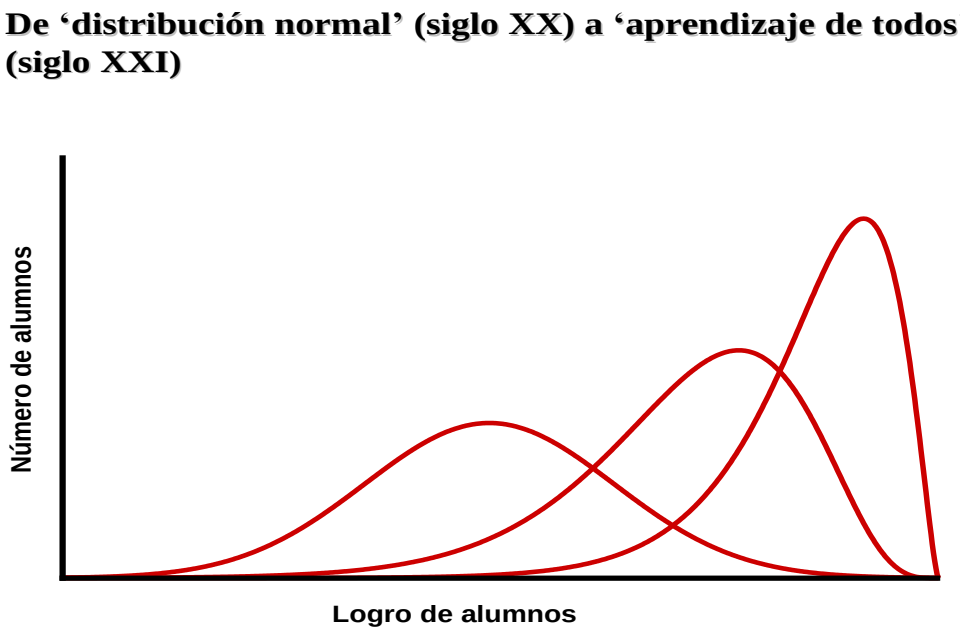
Sobre esto último es clave incorporar en la formación el entendimiento profundo del aprendizaje en el sector: en qué consiste y cómo se produce y progresa el aprendizaje de las competencias que se deben formar en determinada área curricular, considerando la diversidad de modos de aprendizaje de los alumnos. Sobre la base de ese entendimiento es que debe fundarse la preparación en cómo se enseña.

La relación "yo sé, yo enseño, el alumno aprende", se complejiza doblemente: en primer término porque desde la perspectiva del aprendizaje del alumno, el profesor no sólo debe adquirir el conocimiento necesario para el desarrollo de la competencia del caso, sino también entender la dimensión práctica de su aplicación (intrínseca al concepto de competencia) (Richen, Salganik, 2003). En segundo término porque la sociedad exige que lo señalado sea aplicado a un grupo diverso de manera tal que todos aprendan, lo que demanda del profesor entender y poder actuar sobre distintos requerimientos y estilos de aprendizaje, evaluar si fue efectivo con los mismos, y apoyar a aquellos que se quedaron atrás.

A lo largo del siglo XX el paradigma de la enseñanza descansó sobre la noción de base de una distribución normal de capacidades de aprendizaje, la que se manifestaba 'naturalmente' en una distribución normal de resultados de la enseñanza. El paradigma siglo XXI, basado en el aprendizaje, define que todos pueden aprender y que es tarea de la enseñanza transformar la distribución de resultados tipo 'campana de Gauss' del siglo pasado a otra, mucho más pronunciada, en que el estándar mínimo y los aprendizajes mayoritarios han sido movidos en su conjunto hacia la derecha en el eje horizontal del gráfico que sigue.

[25] Debo este argumento a Jacqueline Gysling.

Gráfico 1. Cambio de paradigma.



Fuente: David Hopkins (2006)

Así, los nuevos requerimientos demandan que los profesores sean formados no sólo para poder desarrollar un tipo de aprendizaje cualitativamente distinto, sino además lograrlo con grupos-curso heterogéneos.

De acuerdo a Michael Barber, hay cuatro características de los sistemas educativos de excelencia del mundo respecto a su base profesional: i) seleccionan a la mejor gente para la enseñanza; ii) los preparan bien desde el comienzo; iii) constantemente fortalecen sus prácticas de aula; iv) seleccionan a líderes de primera para dirigir los colegios, y los apoyan bien para desarrollarlos. (Barber, 2007)

¿Qué puede impedir hacer de tales características otros tantos criterios para abordar el núcleo de la agenda 'creación de capacidades' y actuar nacionalmente a la altura del problema?

5. Calidad de la política.[26]

Las dos agendas que enfrenta el país en educación al aproximarse el Bicentenario demandan una alta capacidad de respuesta del sistema político. Esta dimensión poco examinada de la 'política educacional' es sin embargo clave. Al final, la calidad de las

[26] Debo buena parte del análisis de esta sección a Anthony Tillett.

nuevas regulaciones y programas que se concuerden, como la coherencia del conjunto, dependerá decisivamente de 'la política', es decir de las relaciones entre Gobierno y Oposición, de los partidos, y la calidad del proceso de generación de leyes.

Permanencia de regulaciones de importantes consecuencias negativas sobre la calidad de la educación, hablan de baja calidad de la política. El ejemplo palmario de esto lo constituyen los intentos del Gobierno, por más de una década, de cambiar las reglas que hicieron los cargos de directores de establecimiento de la educación municipal vitalicios, sin lograrlo. A pesar de dos leyes largamente negociadas y aprobadas con tal propósito. Y si bien ningún partido ni centro académico ha hecho en momento alguno una defensa pública del argumento de que directores designados en la década de los Ochenta deban seguir siéndolo por vida, con efectos graves sobre los esfuerzos de construcción de escuelas efectivas en la educación municipal, las regulaciones del caso, aunque modificadas, no lo han sido nunca de manera efectiva. (Ver nota 11) Regulaciones del Estatuto Docente, en especial respecto a profesores incumplidores, constituyen el caso simétricamente equivalente. En efecto, el artefacto parriano sobre la izquierda y la derecha unidas se cumple en este caso con exactitud. Lo que se tiene, entonces, es empate político y efectiva aunque no transparente defensa de intereses corporativos, mientras los requisitos mínimos para tener escuelas efectivas en la educación municipal, que atiende a la mitad con menos recursos de la matrícula total, *se garantizan* como imposibles de obtener.

Lo señalado es síntoma del mal principal que aqueja al tratamiento de la educación por el sistema político desde 1980 en adelante: que la ha dividido en dos sistemas sujetos a regulaciones y lógicas diferentes, con serias consecuencias sobre la calidad y la equidad del conjunto. Las incoherencias institucionales fundamentales no se resolverán, sin pensar y actuar sobre el sistema escolar como un conjunto, y no como dos sub-sistemas: uno para cada cosmovisión política principal, con sus correlatos sociales, de la sociedad chilena. Mientras las cegueras relativas de cada bando, es decir, el poder estructurante de sus ideas, intereses y temores, predomine sobre una visión más nacional o de conjunto, que hace que la Concertación no toque a la administración municipal, ni al estatuto docente, ni al Ministerio de Educación, y la Alianza no acepte regulación efectiva alguna sobre la educación particular subvencionada, ni acepte criterios reales de equidad y el valor de una formación común para una cultura ciudadana que valora la nación y su cohesividad social y simbólica, no será posible obtener un sistema educativo de alta calidad y equidad.

¿Hay alguna base para pensar que puedan quebrarse las lógicas aludidas?

La hay, fuera del sistema político, en la demanda o presión social por respuestas de nuevo tipo en educación. También en desarrollos como la gradual pero consistente instalación de las nuevas normas sobre 'alta dirección pública', que en el campo educacional puede tener un efecto de 'deshielo' importante en la visión de derecha sobre una institucionalidad pública robusta en el sector. El que institucionalmente se desconecte la dirección de agencias claves del partido gobernante, puede que haga cambiar la visión de los riesgos de fortalecer las mismas, y se aprecie, en cambio, su potencial de exigencia y apoyo sobre las unidades del sistema.

Pero la base principal de acción y promesa está en el sistema político mismo. Aunque lo que surge como evaluación inicial no es optimista. Incertidumbre es lo que caracteriza el cuadro actual, en parte por fallas de coordinación política en el Ejecutivo, en parte porque el duro esfuerzo de la construcción de consensos no ha sido intentado en serio, y en parte también porque la naturaleza de los problemas se ha complejizado, lo que hace que éstos no sean susceptibles de soluciones fáciles.

Los dos asuntos claves desde una perspectiva de calidad de la política en educación nos parece se ordenan en dos dimensiones: *consenso y coordinación*.

El consenso en política educacional fue un objetivo crucial y logrado de los gobiernos del período 1990-2006. Su logro en cambio no fue el objetivo de la Comisión Asesora Presidencial de 2006. El Gobierno está intentándolo ahora, al abrirse a examinar en conjunto su propio proyecto de ley de reemplazo de la LOCE, con el equivalente presentado por la Oposición en Julio de 2007 en el Parlamento. Parece claro que la construcción de acuerdos es ahora más difícil que en los Noventa, de modo importante debido a que el repertorio de respuestas 'políticamente fáciles' (porque ligadas a lógicas de expansión de recursos –más acceso, mejor infraestructura y materiales, mejores salarios docentes, más tecnología, etc) está agotado. Y porque las ´políticamente difíciles' (que tocan intereses y valores, sus tiempos de maduración son largos, y sus procesos de implementación poco visibles para el público)[27], son naturalmente rehuídas. La construcción de consensos demanda parsimonia y disposición a conceder, singularmente ausentes en el clima político imperante. Pero si, contra el clima imperante en el sistema político, (pero no en la sociedad, ávida de acuerdos), el gobierno no puede liderar la construcción de consensos el resultado es fragmentación, que en educación, el ámbito por excelencia de construcción cultural de la cohesión social, se paga especialmente caro.

Los desafíos de coordinación son políticos –referidos al liderazgo gubernamental, que para ser exitoso en este campo requiere consensos- y referidos a la gestión del sistema escolar. La 'coordinación política' funciona cuando existe un robusto marco institucional o un sólido entendimiento entre los actores fundamentales sobre las necesidades de la educación. Ninguna de estas condiciones existe en el presente. La promoción de tres proyectos de ley por el gobierno en forma simultánea (subvención diferencial, Ley general y Superintendencia), junto al anuncio de piezas faltantes importantes (administración municipal), sin que se haga explícita su coherencia global, o sean claras las conexiones entre las distintas dimensiones y subsistemas afectados, habla con elocuencia de la carencia que hay que suplir.

Los asuntos que corresponden a la 'coordinación para la gestión del sistema escolar' son los que constituyen el corazón de la agenda institucional: deben resolverse las inconsistencias y carencias institucionales mayores. Pero tal capacidad de resolución se juega en la 'coordinación política', o los acuerdos de base necesarios para el diseño e implementación de políticas y programas.

[27] Un reciente análisis del BID sobre calidad de las políticas públicas –no solo en educación-,establece que en este campo la distinción crucial es entre 'políticas de expansión del acceso' (fáciles) y 'políticas de calidad' (difíciles). Ver Navarro, J.C. (2006).

Si verdaderamente se ambiciona desatar los nudos claves, no hay alternativa al esfuerzo por ubicar a las agendas de la educación en una categoría especial: la de las políticas en que se juega el destino de la sociedad, el de políticas, por tanto, de 'unidad nacional', en que la competencia partidaria se baja de tono y se invierten energías, procedimientos y tiempos en la construcción de una visión nacional concordada sobre lo que está en juego y los derroteros a seguir. Hay precedentes recientes para pensar que esto es posible: en Diciembre de 1994, todos los partidos políticos concordaron respecto a la tarea nacional en educación definida por la Comisión Nacional de Modernización [28], y tal acuerdo definió el marco de actuación del Estado en educación por una década, con los resultados y frustraciones referidos en la sección segunda. Los acuerdos entonces fueron sobre asuntos menos demandantes que ahora –no había una agenda institucional en juego-, lo que no hace sino subrayar la naturaleza más compleja del desafío para el actual Gobierno y Parlamento.

Ambos pueden recurrir a más y mejor información sobre el sistema educativo que en el pasado, para construir políticas sobre evidencia; ambos pueden aprovechar de las lecciones de la década más intensa en innovación y experimentación en educación que haya tenido nunca el mundo desarrollado, y pasar cada cambio y ajuste que se proponga por el tamiz de la comparación internacional, para examinar sus méritos en sí y también para ubicar las soluciones en su real contexto y proyección, que es el del país insertado en la economía global. Por último, ambos deben aprovechar al máximo las circunstancias del Bicentenario, para ubicar los asuntos de la educación en su más profunda y relevante proyección, que es la de la construcción de la comunidad que queremos ser, o, nada menos, nuestra identidad como nación. [29]

El reconocimiento de la naturaleza de los problemas es la base de cualquier política de calidad y desde esta perspectiva debemos aceptar que las políticas deben incluir como dimensión intrínseca de las mismas la *incertidumbre*, por complejidad de lo que está en juego.

Una aproximación a tal complejidad, que apunta a asuntos que no están en el centro de las agendas analizadas precedentemente, pero que tocan a cuestiones esenciales de la educación al acercarse el Bicentenario, debería a nuestro juicio relevar al menos lo siguiente:

- En circunstancias de celebración de la diversidad y la autonomía individual, por un lado, y énfasis en las dimensiones instrumentales de la educación (competitividad

[28] Acuerdo sancionado por los partidos en el Parlamento, en torno a las propuestas del Informe de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, a su vez basados en el informe *Los Desafíos de la Educación Chilena frente al Siglo XXI*, del Comité Técnico Asesor del diálogo nacional sobre la modernización de la educación Chilena designado por S.E. el Presidente de la República. (1995).

[29] "Por mucho tiempo, la reflexión sobre nuestra identidad como nación de cara al siglo XXI no va a encontrar mejor oportunidad para desplegarse que en un bicentenario que se acerca aceleradamente." Eugenio Tironi. El Mercurio, Julio 2007

.

económica), por otro, es necesario abordar las interrogantes sobre las dimensiones valorativa, de cohesión social y ciudadana de la educación;[30]

- Limitación de la visión pública de los resultados de la educación, al restringirse ésta a la información provista por las pruebas estandarizadas. Como dicho, Chile tiene más información sobre su quehacer educativo que nunca antes en su historia y más que ningún país de Latinoamérica, pero esto no debe hacer perder de vista la pregunta por lo importante de la educación que no medimos (como las tres dimensiones mencionadas en el punto previo), y que por tanto no es materia de deliberación ni acción públicas.
- Alcance de los apoyos a respuestas regionales y locales a los problemas, en el marco de políticas nacionales que las financien y respalden sin ambigüedades.

El argumento es que no hay respuestas fáciles, del tipo si/no, a los asuntos relevados de las dos agendas, así como a los recién señalados. Ni siquiera una institucionalidad de aseguramiento de la calidad robusta y consistente puede disolver la incertidumbre que nos afecta. Debiéramos hacer de ésta, parte de las políticas, junto a la experimentación, la discusión y la adaptación flexible de instituciones y actores.

¿Hay lecciones de los procesos de generación e implementación de políticas educacionales en Chile en la última década y media que valga la pena conservar y tener presente en la coyuntura actual de aparente asimetría entre requerimientos al sistema político y sus capacidades de respuesta en educación?

El ciclo largo de políticas que se inauguró en 1990 y que se cierra en el presente de incertidumbre acerca de la nueva fase en gestación, enseña cuatro criterios que consideramos siguen válidos para la etapa que se abre: i) responder con similar consistencia e intensidad a los requerimientos de la cohesión social y de la competitividad; ii) dedicar energía y atención comparables a las necesidades nacionales y a las demandas globales; iii) respetar al campo adversario; y iv) luchar por lograr equilibrio de conocimientos en la visión y equilibrio de poder (entre los actores) respecto de la implementación. (Cox, 2006)

El conjunto referido de criterios debe interpretarse a la luz de la supremacía del valor de la inclusión en la educación para un orden democrático. Este no puede ser traducido en instituciones y prácticas educativas duraderas y efectivas si no es en base a consensos políticos, para cuya construcción el tercer criterio avanzado –respeto por el campo adversario-, es el de más difícil realización. Se trata, sin embargo, desde Aristóteles a Hannah Arendt, de uno de los fundamentos del ideal democrático.[31] Mismo que fue avasallado al instaurarse la institucionalidad educativa que tenemos y que se requiere sea hegemónico al momento de reformarla.

[30] Esto estuvo en el núcleo de lo tratado por una políticamente plural Comisión de Formación Ciudadana, convocada en 2004 por el Ministerio de Educación (Ministerio de Educación , 2005).

[31] "el respeto, no diferente de la aristotélica *philia politiké* es una especie de "amistad" sin intimidad ni proximidad; es una consideración hacia la persona desde la distancia que pone entre nosotros el espacio del mundo, y esta consideración es independiente de las cualidades que admiremos o de los logros que estimemos grandemente". (Hannah Arendt, 2003, p.262)

REFERENCIAS

Arellano, J.P. (2005) Prioridades estratégicas para mejorar la calidad de la educación en Chile, Mimeo Fundación Chile, Santiago.

Arendt, H. (2003), *La condición humana*, Paidós. Buenos Aires.

Atria, F. (2007) *Mercado y ciudadanía en educación*. Editorial Flandes Indiano, Santiago.

Avalos, B. (2003) *Profesores para Chile: Historia de un Proyecto*. Mineduc. Santiago.

Banco Mundial (2007), El diseño institucional de un sistema efectivo de aseguramiento de la calidad de la educación en Chile. Washington.

Barber, Michael (2000) The evidence of things not seen: reconceptualising public education. Conferencia OECD, Schooling for Tomorrow, 1-3 November, 2000

Barber, Michael (2007) Key Lessons from International Benchmarking including the UK. Chile: Institutional Design for an Effective Education Quality Assurance. Conferencia en Seminario 'Aspectos Estructurales del Sistema Educativo Chileno', Mineduc, Banco Mundial, K.Adenauer Stiftung, Centro de Estudios en Políticas Públicas, Santiago, 29 de Junio 2007.

Beyer, H., B. Eyzaguirre, L. Fontaine, (2000), La reforma educacional: una apreciación crítica. Centro de Estudios Públicos, Doc. De Trabajo Nº 306. Santiago.

Beyer, H. (2007) , Una nota sobre financiamiento de la educación, en J.J.Brunner y C.Peña (editores) *La reforma al sistema escolar: aportes para el debate*. UAI, UDP, Santiago.

Braudel, Fernand (2002), *El mediterráneo y el mundo mediterráneo en la época de Felipe II*, Tomo Primero, FCE, México.

Brunner, J.J., C.Peña (editores) (2007, *La reforma al sistema escolar: aportes para el debate*. Universidad Adolfo Ibáñez, Universidad Diego Portales. Santiago.

Banco Mundial, Oficina Regional para América Latina y el Caribe (2007) El diseño institucional de un sistema efectivo de aseguramiento de la calidad de la educación en Chile. Washington.

Centro de Estudios en Políticas Públicas, CEPP- K.Adenauer Stiftung (2007), *Evaluación de Sistemas Educativos, Chile.* Buenos Aires.

Centro de Estudios Públicos CEP (2006) Estudio nacional de opinión pública nº 24. Junio - Julio 2006. Documento de Trabajo nº 366, septiembre 2006. Santiago

CIDE (2000, 2001, 2003, 2006) Encuesta Nacional 'Actores del Sistema Educativo', CIDE-UAH, Santiago.

Comisión Nacional para la Modernización de la Educación (1995) *Los Desafíos de la Educación Chilena frente al Siglo XXI. Informe de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación*. Editorial Universitaria. Santiago.

Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006), *Informe Final.* 11 Diciembre 2006, Santiago.

Cox, C., J.Gysling (1990) *La formación del profesorado en Chile 1842-1987*, CIDE. Santiago.

Cox, C. (2006) Policy Formation and Implementation in Secondary Education Reform: The Case of Chile at the Turn of the Century. *Education Paper Series. N° 3*. World Bank . Washington

Cox, C. (2007) Formación continua de profesores: la hermana pobre de las políticas educacionales, artículo presentado en Seminario Internacional sobre formación continua de profesores *¿Cómo desarrollar competencias docentes para el trabajo escolar?*, Universidad de Chile , 17 de enero 2007

Darling-Hammond, L., J. Bransford (editores) (2005) *Preparing Teachers for a Changing World. What should teachers should learn and be able to do*. Jossey-Bass. San Francisco.

de Tocqueville, Alexis (2000) *Democracy in America*, University of Chicago Press. Chicago.

Elmore, R (2003) The problem of stakes in performance-based accountability systems. En, S.Fuhrman and R.Elmore (eds) *Redesigning accountability systems*. Teachers College Press. New York.

Eyzaguirre, N., Marcel, M., Rodríguez, J., Tokman, M. (2005), Hacia la economía del conocimiento: el camino para crecer con equidad en el largo plazo. *Estudios Públicos 97*, Santiago.

Fullan, M. (2003) *Change Forces with a Vengeance*, Routledge Falmer, London.

García-Huidobro, J.E. (2005), A modo de síntesis: políticas educativas y equidad en Chile. En, J.E. García-Huidobro (editor) *Políticas educativas y equidad. Seminario Internacional sobre Políticas Educativas y Equidad*. UNESCO, UNICEF, Universidad Alberto Hurtado, Fundación Ford . Santiago.

Grindle, M., J. Thomas, (1991) *Public Choices and Policy Change. The Political Economy of Reform in Developing Countries*. John Hopkins University Press. Baltimore.

Heidenheimer, 1986 Comparative public policy studies examined: an Odyssey in Four Parts, en *International Social Science Journal*, Vol.38, Nº2.

Hopkins, D. (2006), PPT, Taller 'Uniendo Enseñanza y Aprendizaje', iNET Chile, P.Universidad Católica de Chile, Santiago. 7 de Diciembre 2006.

Hopkins, D. (2007) Quality assurance and large scale reform: lessons for Chile. Synthesis report from the International Seminar on 'Regulatory Models and Quality Assurance Systems". BID, OECD, Mineduc. Santiago.

Kingdon, J.W. (2003), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Longman, New York.

Libertad y Desarrollo (2005), El fracaso de la reforma educacional. *Temas Públicos 711*, Enero 2005. Santiago.

Ministerio de Educación, (1998, 2005) *Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios de la Educación Media*. Santiago.

Ministerio de Educación (2005) *Informe Comisión sobre Formación Inicial Docente*. Serie Bicentenario. Santiago.

Ministerio de Educación (2005) *Informe Comisión Formación Ciudadana*, Serie Bicentenario. Santiago.

Ministerio de Educación (2006) *Docentes para el nuevo siglo. Hacia una política de desarrollo profesional docente*. Serie Bicentenario. Santiago

Ministerio de Planificación y Desarrollo Social , Encuesta CASEN, 1990-2003. Santiago.

Mizala, A. y P. Romaguera, (2005), Calidad de la Educación Chilena: el desafío de la próxima década. En , P.Meller (editor) *La Paradoja Aparente*, Taurus. Santiago.

Mizala, A. (2007), La subvención preferencial, en J.J.Brunner y C.Peña (editores) *La reforma al sistema escolar: aportes para el debate*. UAI, UDP, Santiago.

Montt, P., Elacqua, G., Gonzalez, P., Raczynski, Pacheco, P., (2006) *Hacia un sistema escolar descentralizado, sólido y fuerte. El diseño y las capacidades hacen la diferencia*. Serie Bicentenario. Santiago.

Navarro, J.C. (2006) *Dos Clases de Políticas Educativas. La Política de las Políticas Públicas*, PREAL, N° 36. Santiago, Washington.

OECD, 2004, *Revisión de políticas nacionales de educación. Chile*. Paris

OECD (2005) *Teachers matter..Attracting, Debveloping and Retaining Effective Teachers*, Paris.

Orrego, C. (2007) Gestión Educacional municipal de calidad: un desafío posible, en J.J.Brunner y C.Peña (editores) *La reforma al sistema escolar: aportes para el debate*. UAI, UDP, Santiago.

Rychen, D.S., L.H.Salganik (editors) (2003) *Key competencias for a successful life and a well functioning society*. Hogrefe & Huber, Gottingen.

Tiack, D., L.Cuban (1995) *Tinkering toward Utopia. A century of Public School Reform.* Ninth Edition (2003), Harvard University Press, Cambridge Mass., London.

Schleicher, A. (2006) La mejora de la calidad y de la equidad de la educación: retos y respuestas políticas, en *Transatlántica de Educación*, Año I, Vol.1, Octubre 2006.

Shulman, L. (1987) Knowledge and Teaching. Foundations of the New Reform. *Harvard Educational Review, Vol. 57, Nº1*, Spring 1987. Publicado en Chile como Conocimiento y Enseñanza. *Estudios Públicos 83* (2001).

Simon,H. (1966) Political Research: The Decision-Making Framework, en D.Easton (editor) *Varieties of Political Theory*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.

Sotomayor, C. (2006), Programas públicos de mejoramiento de la calidad de escuelas básicas en contextos urbanos vulnerables: evolución y aprendizajes de sus estrategias de intervención (1990 – 2005), *Pensamiento Educativo*, Vol. 39.

UNESCO (2006) *World Educational Indicators*. Paris.