

### Novedades

**20/04/2009**

**Política**

**La política educacional del gobierno de Bachelet: balance preliminar**

**20/04/2009**

**Política**

**De la caída del muro de Berlín al derrumbe de Wall Street**

**13/04/2009**

**Política**

**Chile y el populismo**

**13/04/2009**

**Economía**

**Rifí entre los hombres, la guerra de las farmacias**

**06/04/2009**

**Política**

**Por un puñado de dólares**

**06/04/2009**

**Política**

**Una mirada a la crisis global desde el progresismo (notas acerca de una Cumbre)**

**06/04/2009**

**Sociedad**

**La naturalización de las violencias en el espacio escolar en Chile**

### Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.ced.cl.

©2000 asuntospublicos.ced.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

## La política educacional del gobierno de Bachelet: balance preliminar

**Ernesto Águila Z.**

El actual gobierno ha entrado en su último año y comienza a abrirse una etapa de balance –la proximidad del 21 de mayo también invita a ello-. Resulta conveniente, en este contexto, un primer examen de lo que ha sido la política educacional del gobierno de Bachelet.

Al final de su mandato, la actual administración podrá mostrar dos logros muy tangibles a su favor: la aprobación legislativa e implementación de la ley de Subvención Preferencial (enviada al Congreso en los últimos meses del Gobierno de Lagos); y la decisiva intervención en el ciclo de 0 a 4 años con la creación de salas cunas (pasando de 708 a 4 mil), lo que tiene indudables efectos sobre la igualdad de oportunidades educativas futuras de los niños.

Por otra parte, y de manera más controvertida, podrá exhibir una nueva Ley General de Educación (LGE) en reemplazo de la antigua LOCE, y un nuevo sistema de aseguramiento de la calidad (Superintendencia de Educación y Agencia de la Calidad). Junto con ello, el envío de una ley de Fortalecimiento de la Educación Pública (en su primer trámite legislativo y consensuado sólo al interior de la Concertación).

Sin proponérselo explícitamente en su programa inicial, el actual Gobierno habrá sido bastante realizador en materia educativa y el más ambicioso en su intento por modificar estructuralmente el sistema educativo chileno de los últimos veinte años (presionado, por cierto, por lo que significó la “revolución pingüina”).

A continuación se busca hacer un balance preliminar de la política educativa del Gobierno de Bachelet, intentando contextualizar los actuales esfuerzos en la perspectiva histórica de lo que han sido los intentos y políticas de los gobiernos de la Concertación en los últimos lustros. Se reconocen los avances de los 90, pero se examina críticamente la capacidad hegemónica del pensamiento neoliberal sobre las políticas y decisiones educativas de ese período.

### Luces y sombras de la reforma educativa de los 90.

Chile ha vivido en los últimos 20 años bajo el signo de una permanente “reforma educativa”. A comienzos de los 90, bajo la administración Aylwin y siendo Ministro de Educación Ricardo Lagos, se sentaron las bases de la reforma educativa de los 90. Esta adquiriría nuevos bríos y se profundizaría bajo la administración Frei, especialmente con el proyecto de jornada escolar completa y diversos programas e inversiones que se hicieron asociadas a ésta.

Durante la pasada década se realizaron algunas transformaciones significativas y se obtuvieron algunos resultados dignos de destacarse, pero los cambios se hicieron bajo la premisa que no se intentarían transformaciones estructurales en el sistema (por ejemplo, modificar la LOCE y con ella el rol del Estado, reformar el sistema de administración municipal de las escuelas públicas o cambiar el sistema de financiamiento).

Esta opción, de no intervenir las variables de fondo del sistema, fue una decisión política de quienes tuvieron bajo su responsabilidad el tema educativo al retorno de la democracia, y se dio sobre la base de un diagnóstico donde se combinaban, a lo menos, dos consideraciones: por un lado, que no era prudente impulsar un tipo de reforma que podía significar volver a un clima de confrontación que había marcado la educación históricamente (particularmente el "trauma de la ENU") y por otro, que era posible lograr cambios sustanciales en materia de calidad y equidad de la educación sin afectar las variables estructurales del sistema.

Se "teorizó" esta posición bajo la idea de una reforma "incremental", inductiva más que deductiva, y bajo la creencia que el Estado en esta etapa debía ser más bien "timón" y no "remero" (aludiendo con ésta última expresión al viejo rol omnisciente y omnipresente del Estado en educación). Sin duda, también estuvo entre las consideraciones la constatación, más pedestre y pragmática, que no se contaba con las mayorías parlamentarias suficientes como para impulsar cambios de fondo.

Lo cierto es que la reforma educativa de comienzos de los 90 –al igual que una gran cantidad de políticas sectoriales de ese período– estuvo inspirada en una política de consensos y bajo el signo de la moderación. Mirado retrospectivamente, y siendo mucho más difícil juzgar las consideraciones políticas que se tuvieron en ese momento histórico (siempre es difícil evaluar con ojos presentes una decisión política pasada), lo que resultó claramente menos acertado fue la idea de que era posible cambiar significativamente la educación – su calidad y equidad– sin intervenir las variables estructurales del sistema.

No obstante lo anterior, en la década pasada se hicieron grandes inversiones en educación y se pusieron en ejecución diversos programas de mejoramientos. No es del caso aquí hacer un balance exhaustivo de la reforma de los 90, pero se pueden constatar importantes logros y avances en temas como: cobertura escolar (con un salto en media, preescolar, y educación de adultos); infraestructura; reestablecimiento de la Carrera Docente (aún con sus limitaciones el nuevo Estatuto Docente significó sacar al profesorado de la precarización de fines de los 90); incremento y mejoras salariales de los docentes; ampliación de la jornada escolar; reducción de la deserción y repitencia; mayores medios educativos (textos escolares, equipamiento informático); renovación curricular (en todos los niveles del sistema) e implementación de diversos programas de mejoramiento educativo (P-900, PME, etc.) con progresos parciales en los aprendizajes (particularmente hasta la segunda mitad de los 90).

Sin embargo, como ya se ha señalado, estas transformaciones se hicieron sin intervenir las variables estructurales del sistema –incluso profundizándolas como veremos en el próximo apartado–, lo que puso "techo" y expresó las limitaciones de la concepción de reforma de los 90 para alcanzar la buscada calidad y equidad del sistema educativo (por señalar sólo los parámetros y objetivos que la propia reforma se propuso).

## **Capacidad hegemónica de las ideas neoliberales en algunas políticas de la Concertación.**

La no intervención de las variables estructurales del modelo educativo heredado del régimen militar, mostraron no sólo las limitaciones propias del inicio de la transición o de las insuficientes mayorías parlamentarias para intentar modificaciones más de fondo, sino también expresaron la capacidad de hegemonía de ciertas ideas neoliberales que se habían instalado con la reforma de los 80.

Ello es verificable, a lo menos, en algunos aspectos que significaron una profundización del modelo existente. Sobre dos de estas dimensiones vale la pena llamar en esta oportunidad la atención: la absolutización del objetivo de "calidad" como la tarea fundamental y rectora de la educación en esta etapa; y el financiamiento compartido.

Durante un largo período, incluso hasta ahora, se ha mantenido como el discurso hegemónico que la "calidad" es la principal y única tarea a implementar en el campo educativo (unido a un discurso más débil pero igualmente presente en torno a la "equidad"). Sin desmerecer estos objetivos, ellos han obscurecido otras funciones y tareas tradicionales del sistema educativo como, por ejemplo, su condición esencial en la transmisión cultural y en el desarrollo de ciertos valores sociales e individuales (democracia, ciudadanía, derechos humanos, pluralismo); así, como de ciertos rasgos básicos del sistema educativo vinculados a la igualdad de oportunidades y a la meritocracia: gratuidad, no selección, atención a la diversidad de la población escolar, integración social.

La absolutización del discurso de la "calidad" y el debilitamiento del significado cultural e integrador de la educación, ha permitido mantener fuera de la agenda, por años, temas como la educación pública o la importancia y significación de quién es el "sostenedor" educativo principal. Coloquialmente se suele decir que si el objetivo es la calidad da lo mismo el "color del gato" (público o privado) mientras "cace ratones" (en este caso la calidad educativa). Por el contrario, si el tema es la construcción de ciudadanía, la igualdad de oportunidades, el enraizamiento cultural de la democracia y los derechos humanos, la identidad nacional en tiempos de globalización, el desarrollo de la diversidad, o la integración social, probablemente el "color del gato" si sea relevante.

En segundo término, esta hegemonía neoliberal sobre el pensamiento progresista se verificó en los 90 con la profundización del sistema de financiamiento heredado, a través de la implantación del co-pago o financiamiento compartido (siendo Ministro de Educación el socialista Jorge Arrate). Se trata de una de las leyes de efectos más regresivos, y que ha significado una profunda segmentación social del sistema educativo chileno.

Esta capacidad hegemónica del modelo neoliberal chileno comienza a resquebrajarse en los primeros años de este nuevo siglo, con la constatación del estancamiento de los mejoramientos de los aprendizajes; la verificación de los grados de segmentación social del sistema; la evidencia sobre las desigualdades de oportunidades; y una, en amplios, de la educación pública. Por otra parte, se reconstruye en esta etapa una intelectualidad educativa crítica con solvencia técnica y se conocen estudios internacionales que ponen en evidencia las falencias del sistema educativo chileno. Sin embargo, el hecho definitivo y catalizador lo constituye la poderosa movilización estudiantil de comienzos del 2006, conocida como la "revolución pingüina", que coloca en la mesa una nueva agenda educativa, centrada en transformaciones más estructurales y de fondo al sistema educativo chileno.

## **Balance preliminar de la política educativa del gobierno de Bachelet.**

Es necesario partir por reconocer que el gobierno de Bachelet no tenía considerado entre sus ejes programáticos fundamentales la educación, exceptuando el nivel de la educación infantil, especialmente en el poco abordado tramo de 0 a 4 años, lo que si bien tenía un indudable impacto y valor educativo, también apuntaba a aumentar la inserción laboral de las mujeres.

Sin embargo, y producto en gran medida de la llamada “revolución pingüina”, el Gobierno de Bachelet debió asumir una agenda más ambiciosa en materia educativa. Para ello, envió un paquete legislativo que contemplaba la derogación de la LOCE y un nuevo marco institucional. Su tarea, sin embargo, no se restringió sólo a este esfuerzo: también logró la aprobación de la ley de subvención preferencial y, el ya mencionado, avance en materia de educación infantil, especialmente en el tramo de 0 a 4 años.

En este sentido, y con una mirada integral, la administración Bachelet dejará entre sus herencias más tangibles la tramitación legislativa e implementación de la subvención preferencial; el salto de 708 a 4 mil salas cunas en todo el país; la aprobación de una nueva LGE en reemplazo de la antigua LOCE; la creación y puesta en marcha de una Superintendencia de Educación, de una Agencia de la Calidad y de un nuevo Consejo Nacional de Educación (CNE); y el envío y tramitación en sus primeras fases de un proyecto de Ley de fortalecimiento de la Educación Pública.

En este balance preliminar conviene pasar brevemente revista a estos principales pilares de la política educativa de la administración Bachelet.

**a. Subvención preferencial:** la subvención preferencial para los alumnos y establecimientos con población escolar más vulnerable, no sólo significa una importante inyección de recursos en el sector donde la tarea pedagógica es más difícil, sino que también acaba con el dogma de la subvención pareja, y tímidamente introduce la posibilidad de una subvención por establecimiento y no sólo por alumno. Ello, sin duda, va a impactar en 411.504 alumnos, la mayoría de escuelas públicas bajo administración municipal, alcanzando la inversión pública por cada uno de estos alumnos a 63.390 pesos, casi doblando el monto de la subvención al inicio de este gobierno.

**b. Cuatro mil nuevas salas cuna:** No cabe duda que ésta constituye una de las “revoluciones silenciosas”, más relevante que dejará la administración Bachelet y que permitirá pasar de las actuales 708 a 4 mil nuevas salas cunas públicas y gratuitas, a lo largo del país. Esta es una política que tiene diversos objetivos y externalidades. Por un lado, impacta profundamente en las posibilidades de inserción de la mujer en el mundo laboral, y por esa vía no sólo iguala derechos de género sino también se transforma en una efectiva herramienta contra la pobreza. Además, es claro que tiene un profundo impacto en la educación: el periodo de 0 a 4 años es decisivo para el desarrollo escolar futuro de los niños, al igual que el ciclo de 4 a 6 años (pre kinder y kinder)

**c. LGE y Ley de Aseguramiento de la Calidad:** Sin duda, en este punto el balance es más complejo y susceptible de controversia. Por un lado, se pueden constatar avances en términos de reponer un mayor rol del Estado en la regulación y dirección del sistema educativo chileno, más control en el uso de los recursos públicos, un sistema de aseguramiento de la calidad, etc. Por otra parte, otras situaciones no se modifican aunque tampoco se cristalizan en la nueva LGE (sistema de financiamiento, selección,

tratamiento simétrico de la educación pública y particular subvencionada, administración municipal de la educación pública); y, finalmente, se da una señal equívoca o simplemente errada en materia de formación del profesorado, con la desregulación que se introduce en el artículo 46 de la LGE para ejercer la docencia en la educación media.

Entre los avances de la nueva LGE se puede constatar la presencia de más Estado (y se presume que también de mejor Estado) con la creación de una Superintendencia de Educación, la cual tendrá facultades para fiscalizar el buen uso de los recursos públicos. Lo anterior, unido a un sistema de estándares que debiera permitir acotar significativamente la discrecionalidad en el uso de los recursos tanto para sostenedores privados como públicos, permitirá focalizar el uso de los recursos públicos en factores que digan relación con mayor calidad y equidad del sistema.

Junto a lo anterior se crea una Agencia de Calidad, de naturaleza estatal, responsable de evaluar, clasificar y proponer programas de mejoramiento educativo para aquellos establecimientos deficitarios. Se faculta al Estado para cerrar colegios por razones de mala calidad académica, luego de un proceso que considera evaluaciones, apoyos especiales y focalizados. Se mantiene en el Mineduc la función de llevar adelante estos programas de mejoramiento, así como sus funciones en materia definición curricular y normativas.

Se crea un nuevo Consejo Nacional de Educación (CNE) que reemplaza al antiguo Consejo Superior de Educación, con una composición más representativa del mundo educativo, incluido un representante del gremio de profesores.

Junto con ello, se elevan las exigencias para ser sostenedor privado de educación, y se exige "giro único" para las entidades o personas que administran colegios.

No se termina con el "lucro" en la educación pero se busca acotarlo a través de disposiciones como la exigencia de "giro único"; la definición de estándares (lo que determina, en parte, en que deben invertirse los recursos); se establece un control del uso de los recursos públicos a través de la Superintendencia; y se hace obligatoria la cuenta pública y transparencia en el uso de los recursos.

En otro plano, se pueden consignar como avances una mejor definición sobre educación pública y de las responsabilidades particulares del Estado sobre ésta; un reconocimiento explícito de la educación intercultural bilingüe y de un conjunto de responsabilidades del Estado al respecto; una complejización y ampliación del concepto de calidad educativa (no circunscribiéndola solamente al mejoramiento de los aprendizajes medido por ciertas pruebas estandarizadas y en algunas áreas del currículo). Se amplían los principios generales de la educación, se actualizan los objetivos por niveles, y se plantea una nueva estructura curricular y organizativa del sistema educativo con seis años de básica y seis de media.

Hasta ahí los que pueden considerarse logros o avances de la nueva LGE y de la Ley de Aseguramiento de la Calidad.

Por otro lado, se mantiene un status quo en materias fundamentales como: selección (se prohíbe hasta sexto básico la no selección académica y por "antecedentes socioeconómicos"); no se cambia el sistema de financiamiento (cabe reiterar que tampoco se lo cristaliza en la LGE, y que materias como el financiamiento compartido son de quórum simple); y no se legisla sobre la administración municipal de la educación pública (pero se aborda la temática en la Ley de fortalecimiento de la educación pública).

Por último, la LGE incluye una mala señal hacia la profesión docente, con el polémico artículo 46. Éste permite que profesionales sin formación en pedagogía ejerzan la docencia en la educación media (por un período de cinco años, luego del cual deben acreditar estudios pedagógicos o el inicio de éstos). No cabe duda que se trata de una inexplicable desregulación de la profesión docente, cuando en el resto del mundo las políticas van en la dirección contraria: fortalecer simultáneamente la formación disciplinar y el conocimiento y destrezas pedagógicas de los profesores (saber algo no significa automáticamente saber enseñarlo, y lo que media entre uno y otro término se llama pedagogía). Por lo demás, ya existían las posibilidades reglamentarias para enfrentar las carencias de maestros en ciertas áreas o bien para habilitar casos excepcionales de personas que, sin formación pedagógica, están en condiciones de acreditar capacidad para ser buenos maestros.

**d. La Ley de fortalecimiento de la educación pública:** Si bien es poco probable que esta legislación se apruebe en el curso de esta administración, sí expresa la voluntad del actual gobierno de contar con un marco legal que permita desarrollar una política integral a favor del desarrollo de la educación pública. Por un lado, refleja un acuerdo al interior de la Concertación –no existente hasta ahora- de contar con una política especial, diferenciada y preferente, de la educación pública sobre la educación particular subvencionada. Por otro lado, propone una superación del sistema actual municipalizado, por la vía de la creación de Corporaciones o agencias regionales o de un tamaño territorial tal que permita superar la actual desarticulación y debilidad estructural que implica la gestión municipal educativa en la gran mayoría de las comunas.

Responsabilidad especial del Estado sobre la educación pública; reafirmación de sus principios de gratuidad, no selección, pluralismo y ciudadanía; convergencia entre lo administrativo y lo técnico pedagógico y un nuevo sistema de administración, son los vectores fundamentales de la nueva legislación propuesta. No es una interrogante menor saber qué hará un próximo gobierno con esta legislación sobre educación pública: es claro que si gana la derecha este proyecto tiene los días contados. Pero, tampoco es un detalle, saber qué prioridad le dará un eventual próximo gobierno de la Concertación y que rol ocupa en la actual elaboración programática de ésta.