

Diplomado Iberoamericano de Especialización
Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Políticas Públicas

TESINA



**“Chile: de la Revolución Pingüina a la Ley General de Educación.
Un intento de Política Pública bajo el Enfoque de Derechos”**

WALDO CARRASCO SEGURA

Santiago de Chile, MAYO DE 2007

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

1) PLAN POLITICO Y EDUCACIÓN: LA MATRIZ HISTORICA DELA EDUCACIÓN CHILENA

- *La Educación en el discurso fundacional de la República.*
- *El Estado Docente como expresión de transformación social.*
- *Educación y mercado, el modelo de Pinochet.*
- *Las correcciones concertacionistas.*

2) LA PROPUESTA SOCIAL

- *De la apatía a la movilización: "los de ayer ya no somos los mismos"*
- *El viejo y nuevo discurso de los jóvenes: la persistencia y el cambio.*
- *La demanda educativa del mundo social*

3) LA RESPUESTA PÚBLICA: EL ENFOQUE DE DERECHOS

- *El Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación*
- *Proyecto de Ley General de Educación (LGE)*
- *El Enfoque de derechos en las Políticas Públicas, un fenómeno emergente*

INTRODUCCIÓN

Nada hacía presagiar, al inicio del Gobierno de Michelle Bachelet, que el tema educacional adquiriera una relevancia política de primer orden; y menos que fuera de la mano de la mayor movilización social desde el retorno a la democracia en los '90.

Aunque, en honor a la verdad, la ausencia temática no era tal, tanto porque este era un tema presente en la agenda concertacionista desde sus inicios¹, como porque el movimiento estudiantil se incubaba desde principios de 2005².

En 09 de abril de 2007 la Presidenta Michelle Bachelet despachó un Proyecto de Ley General de Educación (LGE) que implica una reforma profunda a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), generada el 10 de marzo de 1990, último día de Gobierno del General Pinochet. La supresión de esta normativa se transformó, en el curso de los días, en la principal demanda del estudiantado movilizado entre abril y junio de 2006.

Este proceso, aunque reciente, histórico, a nuestros ojos ha puesto en evidencia el afloramiento de una nueva manera de hacer políticas públicas. De una mirada centrada en la construcción de un Estado Social de Derechos, que tiene en la LGE la principal expresión y la más clara exposición pública de este discurso.

En las siguientes líneas intentaremos esbozar el escenario histórico sobre el que se levanta el proceso educacional 2006 – 2007; la propuesta que nace del mundo social para recuperar la “educación pública” y la respuesta pública que, aparentemente, es la reproducción de esta demanda social pero que, a nuestros ojos, refleja una manera diferente de enfrentar el problema.

¹ Como **“Concertación de Partidos por la Democracia”** se conoce al bloque político que tras derrotar electoralmente la Dictadura de A. Pinochet ha ejercido desde 1990 el poder en Chile eligiendo como Presidentes de la República a Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006).

² El primer semestre, de ese año, como se verá más adelante, hubo una movilización que fue desactivada con la creación de “mesas de trabajo”, integradas por estudiantes y autoridades, producto de las cuales se generaron una propuesta estudiantil que contenía las principales banderas de lucha del movimiento de 2006.

CAPITULO I

PLAN POLÍTICO Y EDUCACIÓN: LA MATRIZ HISTÓRICA DE LA EDUCACIÓN CHILENA

Como se recordará, en este trabajo intentaremos dilucidar los discursos, modelos en pugna, las políticas públicas cuestionadas en el proceso que llevó a la formulación del proyecto de Ley General de Educación. Para ello debemos, sin embargo, detenernos en los antecedentes históricos que explican el porqué la relevancia política de la educación en el debate nacional. Aquilatando la constante presencia de los temas educacionales en los intereses del Estado; siendo, además, frecuentemente un campo en donde se expresan con fuerza los discursos ideológicos de los Gobiernos.

La Educación en el discurso fundacional de la República

La formación del Estado nacional en Chile³, como en la mayoría de las nuevas naciones hispanoamericanas, está asociada al contexto histórico en que se produjo. Lo anterior implica estar en medio de un periodo de grandes transformaciones, en donde el eje de explicación de la realidad pasó de una visión tradicional a otra moderna⁴.

La legitimación del poder, antes asentada en reglas consuetudinarias, se obtiene por medio de repúblicas que se gobiernan por medio de normativas mecánicas generadas de la soberanía popular. Las nuevas repúblicas, por tanto, se sustentan en las naciones que legitiman los Estados que se justifican, precisamente, por las naciones que los originan.

³ La literatura existente identifica este periodo, con algunas disidencias, al tiempo transcurrido entre los inicios de la lucha de Independencia (1810) hasta la instalación del Gobierno de José Joaquín Prieto (1831-1841).

⁴ Algunos autores chilenos, de corrientes conservadoras, aunque admiten el uso de una fraseología de cambio en el proceso independentista, destacan la persistencia de la tradición (hablando de una especie de restauración) como sello de la nueva nación. Por lo que para ellos la dicotomía "tradición y modernidad" no sería válida. Para ello ver obras de Mario Góngora, Jaime Eyzaguirre, Alberto Edwards, entre otros.

En esta nueva lógica de poder, y en medio de una dinámica revolucionaria que en América implicó la independencia de los imperios, el Estado que surge posee grandes poderes, acordes a los desafíos de transformación que implica la instalación de la nueva sociedad moderna.

En el caso de Chile el novel discurso legitimante tardó poco en centrarse en la construcción de la Nación y en ver a la Educación como instrumento vital del mismo proceso⁵. La resolución temprana de las pugnas de poder intra élite criolla y la cohesión social al interior de la misma, permitió la instalación de un consenso ideológico respecto a la construcción de la nueva república⁶.

La realidad educacional recibida de la colonia daba cuenta de una red de establecimientos de "educación primaria" dependientes de la Iglesia Católica y los Cabildos. De escasa cobertura, centrada en contenidos morales religiosos y exclusiva para niños y jóvenes hombres. El aprendizaje de las niñas se reducía a labores domésticas entregado en el seno del hogar o en instituciones eclesiásticas, como los conventos para las jovencitas de cierta posición social.

Para los adolescentes, a fines del siglo XVIII, se creó en Santiago el Convictorio Carolino, primer establecimiento orientado a la formación técnica. Jóvenes de la élite criolla podían acceder a las aulas de la Universidad de San Felipe, que funcionó entre 1757 y 1839⁷.

Aunque en la primera etapa independentista los gobiernos tuvieron como prioridad los aspectos militares su discurso ilustrado y liberal los llevó a enunciar iniciativas coherentes con este pensamiento. Desde la creación del Instituto Nacional (1811) y los posteriores Liceos de Provincia que se fundaron a partir de él, se potenció una educación secundaria muy

⁵ Puede encontrarse un visión renovada de la escuela liberal clásica de historiadores chilenos en: *"Independencia de Chile: Tradición, Modernidad y Mito"*, Madrid 1992 y *"La Idea de Nación en el Pensamiento Liberal Chileno del siglo XIX"* Opciones N° 9, CERC, Mayo-Septiembre 1986 ambas de A. Jocelyn-Holt L.. *"Historia de las Ideas y de la Cultura en Chile"* Tomo I. Bernardo Subercaseaux Edit. Universitaria 1997.

⁶ A las lecturas tradicionales que este proceso tiene agréguese la contenida en *"Historia Contemporánea de Chile I. Estado, legitimidad, ciudadanía"*, G. Salazar y J. Pinto LOM 1999. Que, aunque difiere de la naturaleza de la resolución de diferencias al interior de la élite, reafirma la cohesión discursiva alcanzada por este sector social que dirigió el proceso de construcción del Estado y la Nación.

⁷ Para ver aspectos de la realidad educacional en el cambio del sistema monárquico al republicano véase: *"Universidad y Nación. Chile en el siglo XIX"* Sol Serrano. Edit. Universitaria 1994.

debilitada en tiempos de la Colonia. En el reglamento de 1813 se instauró una serie de nuevas exigencias a los maestros que daban cuenta del menor poder regulador moral de la Iglesia Católica. El Director O'Higgins incorporó el método lancasteriano, innovando en metodologías y contenidos. Se permitió la creación de publicaciones e informativos; se creó la Biblioteca Nacional y en 1819 se da inicio a la primera "institucionalidad educacional" con la creación del cargo de "Protector General de Escuelas".

La autoridad política expresaba con estas medidas, muchas de las cuales sólo vivieron el impulso inicial, la consolidación de un modelo ideológico imperante que centraba sus esfuerzos en la Educación como la principal herramienta de cambio.

Unido a este "plan ideológico" debe colocarse la dirección de una élite que unió sus intereses de clase a una fraseología que hablaba de transformaciones. Produciéndose así un cambio político "*rápido*" con un correlato social "*lento*"⁸. Con todo, la segunda mitad del siglo XIX se caracteriza por la irrupción de nuevos discursos, demandas y sectores sociales, que irrumpen frente a un orden liberal construido desde el Estado, principalmente por la Educación. La asociación entre plan político y Educación, entonces, tiene un inicio auspicioso, en nuestra historia tal alianza se intentará replicar más adelante.

El Estado Docente como expresión de transformación social

Dentro de este modelo ideológico un punto emblemático es la creación de la Universidad de Chile (1842), instrumento por medio del cual se crea toda una institucionalidad educacional pública altamente exitosa que forma una burocracia ilustrada nacida desde un espíritu meritocrático. El nacimiento de esta casa de estudios dio un gran impulso a la producción cultural, uniformó y centralizó la gestión educacional, afirmó una identidad nacional e integradora, estimuló un debate público y cívico⁹.

⁸ La literatura historiográfica de las últimas décadas coincide en identificar el siglo XIX Chileno de esta manera. Hay discrepancia en torno a si los acuerdos políticos basados en los intereses de una clase no eran sino mecanismos de negociación para retrasar los cambios sociales o los acuerdos tuvieron resultados inesperados que provocaron la construcción de nuevos sectores sociales.

⁹ La base del Estado Docente chileno se encuentra en la Universidad de Chile, que nace, también del consenso político producido al interior del Gobierno de Manuel Bulnes que implicó el regreso a la esfera pública de los liberales, derrotados por los conservadores hacía más de 10 años atrás. "*Universidad y Nación.....*" Op. Cit.

La acción de la Universidad de Chile se vio solventada en los amplios consensos del grupo dirigente, basados en la existencia del un Estado Católico, según la constitución de 1833. Ello, además, permitió que la construcción de un Estado Docente no fuera una amenaza para la Iglesia y que ésta no se opusiera, como sí lo hacía en otras partes del mundo, al control total del Estado en materias de educación.

Una vez que el Gobierno cambiara de signo, como era de prever, se produciría el quiebre. La alianza entre plan político y Educación se resquebrajó de momento que los Gobiernos Liberales, a los ojos de los conservadores y la Iglesia, intentaron “*intervenir*” y/o restringir la labor doctrinal de ésta última en sus colegios. Desatándose con ello una fuerte disputa política¹⁰ que afectó a la institucionalidad centralizada del Estado.

Así es, la creación de la Pontificia Universidad Católica, es la culminación de un fuerte debate en donde la Iglesia levanta el principio de Libertad de Enseñanza¹¹ para defenderse de los crecientes cambios promovidos por los gobiernos liberales en educación. Pero esta es sólo la antesala de diferencias entre planes políticos y educación.

En otra dimensión el surgimiento de sectores sociales excluidos hasta ese momento del accionar político y social¹², junto a todo el ambiente de constante fricción en el cambio de siglo XIX al XX, la dinámica cultural que eclosiona modernismo finisecular con socialismo y conservadurismo¹³, alteran los consensos políticos construidos al interior del grupo dirigente.

Súmese a lo anterior las transformaciones económicas sufridas por el país, que de una crisis económica antes de la Guerra del Pacífico circula hacia una economía rica, además de rendidora en tributos para un Estado en expansión.¹⁴ El término del ciclo del salitre y el

¹⁰ Para mayores detalles de este debate político ver: “*Catolicismo y Laicismo. Seis Estudios*” Ricardo Krebs et Al. Ediciones Nueva Universidad. 1981.

¹¹ Curiosamente éste fue un principio difundido fuertemente por los propios liberales antes de llegar al poder.

¹² “*Historia Contemporánea de Chile II. Actores, identidad y movimiento*” G. Salazar y J. Pinto. LOM. 1999 y “*Ser niño’huacho’ en la Historia de Chile (s.XIX)*” G. Salazar. LOM 2006.

¹³ Para ver los fenómenos culturales, políticos, sociales, etc. que caracterizan el cambio de siglo XIX y XX se recomienda: “*Fin de Siglo la Época de Balmaceda. Modernización y Cultura en Chile*” Bernardo Subercaseaux. Edit. Aconcagua 1988, “*La Guerra Civil de 1891. Cien años hoy*” Luis Ortega Edit. USACH 1993.

¹⁴ La economía Chilena del siglo XIX depende de la actividad minera, los avatares que se producen en esta área condicionan los ciclos económicos. Aunque se presenta una industrialización temprana entre 1850 y 1914, no es sino la minería, por medio del salitre, la que sigue reportando importantes ingresos al Estado. “*De Balmaceda a Pinochet*” Carlos

contexto internacional, signado por la Gran Guerra y la Depresión, marcan un escenario difícil para lograr la asociación entre algún plan político y la educación.

Sólo en la década del '30 del siglo XX es posible vislumbrar la construcción de un nuevo acuerdo político (que se mantendrá por casi 40 años) que requiere de una educación que represente el modelo ideológico imperante. Tal acuerdo político, hecho sobre la base de un Estado concentrador y ordenador¹⁵, empresario y proveedor, reportó al área educacional un crecimiento importante.

Así es, el número de estudiantes en el sistema creció sostenidamente en las décadas siguientes. A partir de 1953, con la creación de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) se asistió a los estudiantes con alimentos y útiles. En 1947 el Estado creó la Universidad Técnica del Estado (UTE) concordando con el programa industrializador del mismo. La educación era gratuita, excepto en los colegios pagos por supuesto, para todo aquél que cumpliera los requisitos para ingresar a los diversos niveles. Claro está que el mayor impacto de esta política educacional se produjo en sectores populares y medios de áreas urbanas, que es donde se produce la mayor transformación hecha por la mano estatal. El campo estaba "alejado" del Estado y sus funcionarios y no se "ingresó" a él sino hasta mediados de la década del '60¹⁶.

La intervención política, por parte del Gobierno de Eduardo Frei Montalva, en el campo chileno fue un signo más la fragilidad de los consensos políticos alcanzado en los '30. Únase a ello un difícil manejo de la economía, el ritmo cada vez más acelerado de la movilización política social, la interferencia de poderes externos en el marco de la guerra fría, etc.¹⁷

Hurtado R-T, 1988. "Expansión Minera y Desarrollo Industrial: Un caso de Crecimiento Asociado (1850-1914)" J. Pinto y L. Ortega. 1990. "Un siglo de Economía Política Chilena (1890-1990)". Patricio Meller. Edit. Andrés Bello 1996. "Historia del Siglo XX Chileno" Sofía Correa et Al. Edit. Sudamericana 2001. "Historia Contemporánea de Chile III. La economía: mercados, empresarios y trabajadores" G. Salazar y J. Pinto LOM 1999.

¹⁵ Un extenso estudio que señala el fenómeno de concentración de poder al interior de la institucionalidad educacional pública, por ejemplo, está en "El ministerio de Educación de Chile: Instrumento del Rol Estatal en Educación 1927-1997". Iván Nuñez P. U. Humanismo Cristiano. 1998.

¹⁶ Diversa literatura da cuenta de un "acuerdo tácito" entre las fuerzas rurales y conservadoras con el FRAP, en orden a asentar la convivencia sobre el resguardo del campo para los primeros y la "visación", por parte de la derecha, al Gobierno para implementar medidas tendientes a intervenir en la economía.

¹⁷ Una interesante síntesis de este periodo puede verse en "Chile de Alessandri a Pinochet. En busca de la Utopía" Alan Angell, Edit. A. Bello. 1993.

El panorama resultante fue de alta tensión política que implicó, en el marco educacional, una confrontación de modelos ideológicos que se intentaron llevar a cabo en sucesivas reformas educacionales. Así es como en el Gobierno de Jorge Alessandri (1958-1964), se pretende aplicar una política desarrollista que orientaba la educación hacia la formación del recurso humano y la mano de obra. En el de Frei (1964-1973) una reforma que fortalece la burocracia estatal e intenta rediseñar la institucionalidad educacional existente. Allende (1970-1973) tiene su proyecto más emblemático en la Escuela Nacional Unificada, altamente concentrada en una aspiración ideológica, que apuntaba a los contenidos que impartía el sistema.

Educación y mercado, el modelo de Pinochet.

La Dictadura Militar de A. Pinochet (1973-1990) se erigió a si misma como un proyecto restaurador del orden y la identidad nacional. Pasados los años el Gobierno Militar se convirtió en un agente transformador, que aspiraba a la permanencia de sus cambios profundos en todos los aspectos de la gestión pública.

Unida a la doctrina de seguridad nacional, que continuaba siendo el sustrato político justificante de la permanencia en el poder, aparecían ahora los principios neo liberales de la Escuela de Chicago. A partir de 1978 Pinochet, con la fuerza y "comodidad" que implica hacer políticas públicas desde el autoritarismo, dispuso severas transformaciones que reflejaban el maridaje ya descrito.

Al sistema educacional le llegó su hora unos años después, ya en 1982 se culminó un proceso de desconcentración administrativa e incentivo al sector privado para participar en la gestión educativa. La nueva política pública de educación nacía de un diagnóstico negativo, por parte de las autoridades, de la situación del sistema educativo y de la historia del mismo.

Pero la verdad es que el modelo ultra-liberal era imposible de ser implementado en medio de un sistema educacional como el chileno, sin realizar transformaciones legales que, virtualmente, desmantelaron el Estado Docente.

Dentro del modelo económico de la dictadura era posible, y necesario, bajar los costos estatales en la asignación del servicio educativo¹⁸. De modo tal que un hipertrofiado estado fuera adelgazado, sacando la grasa que acumulaba contratando, por ejemplo, recurso humano (profesores, administrativos, auxiliares) que, organizados además en sindicatos o gremios nacionales implicaban riesgos, negociaciones colectivas y demandas sociales de alta conflictividad social. Conflictividad que impedía la provisión de un servicio eficiente y continuo.

Por esto el gobierno militar implementó una reforma sobre la educación pública, propiedad del Estado y supervigilada por el Ministerio de Educación, entregando ésta bajo la responsabilidad de los 345 municipios del país. Con ello se intentó desmembrar la relación patronal tradicional entre el Estado y, especialmente, el gremio de los profesores. Aunque no renunció a las asignaciones de recursos el Estado central estimuló la inversión local y regional, especialmente en materias de infraestructura.

Acompañado a ello se diseñó una política de incentivo y resguardo a la participación de colegios particulares que proveyeran el servicio recibiendo similar asignación de recursos por alumno asistente (subvención escolar) al que se entregaba a los municipios. Pese a que en el diseño original la desconcentración rompía la vinculación contractual entre trabajadores de la educación, esto no se logró del todo. Contra el deseo de las autoridades, el estado central continuó incidiendo, a través de la fijación y reajuste de la subvención escolar, en las rentas individuales de los profesores, por ejemplo¹⁹.

La precariedad de recursos propios de los municipios, que a través del Fondo Común Municipal²⁰ dependen del gobierno central, impidió dibujar nuevas realidades locales en materia educacional. La prescindencia del Ministerio de Educación no era tal y las movilizaciones

¹⁸ El gobierno militar concebía las áreas sociales como servicios que podían ser externalizados, a fin de disminuir los costos estatales. No se concebía a la inversión social como derechos ciudadanos sino como productos que el Estado garantizaba. En un plano ideal esta garantía se reducía al control estatal de la provisión del servicio y de los recursos económicos entregados a agentes privados.

¹⁹ Ver :“*El ministerio de Educación de Chile: Instrumento del Rol...*”. Págs. 12 – 14. Op. Cit.

²⁰ Este Fondo es administrado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), dependiente del Ministerio del Interior. Todos los municipios remiten un porcentaje de sus ingresos, el organismo central los concentra y redistribuye de manera tal de resguardar una solvencia económica mínima para los municipios más pobres del país.

sociales en la última etapa de la dictadura, que tuvieron como protagonistas principales a profesores y estudiantes, dieron cuenta de una persistencia del fenómeno histórico del Estado Docente.

Con todo, las reformas pinochetistas configuraron un nuevo escenario, en donde la educación pública (ahora municipal) vivió un paulatino detrimento. El gasto en Educación había disminuido notoriamente. Inequidad de los resultados educativos. Nació un vigoroso sector particular subvencionado que concentraba gran parte de los alumnos del sistema. La profesión docente registró un retroceso en aspectos formativos de momento que las escuelas de pedagogía proliferaron por medio de la inclusión de institutos profesionales que podían impartirla en estándares de calidad dudosa. El exceso de profesores, junto a la naturaleza “centralista” del poder dictatorial, debilitó los sueldos de los mismos siendo, a fines de la dictadura, uno de los profesionales del sector público peor pagados.

Uno de los supuestos políticos que facilitaron la transición a la democracia fue la aceptación, por parte de las fuerzas opositoras, a la dictadura de los “éxitos económicos” de ella. Tal aceptación mermó la aprehensión, de los poderes económicos y políticos que apoyaban al gobierno militar, respecto a los líderes de las fuerzas democráticas, que no querían ver destruir la “obra pinochetista”.

Aunque en los discursos y propuestas programáticas de la Concertación de partidos por la Democracia se incluían correcciones a la deteriorada situación en que se encontraban los servicios públicos de salud, educación, vivienda y otras²¹; la aceptación de los éxitos económicos de Pinochet impidió, por más de una década, la implementación de políticas públicas que hicieran reformas de fondo al andamiaje público dictatorial.

Las correcciones concertacionistas

En marzo de 1990 los chilenos vieron asumir el primer gobierno democrático elegido después de 17 años de dictadura militar. Las prioridades de éste tenían que ver,

²¹ Ver Programas de Gobierno de: Aylwin “**Gana la Gente**” (1989); Frei R-T “**Para los Nuevos Tiempos**” (1993); Lagos “**Chile Mucho Mejor**” (1999) y Bachelet “**Estoy Contigo**” (2005).

entre otros, con la transición a la democracia, el retorno de los militares a sus funciones, la reconciliación nacional y la reinserción del país en el contexto internacional.

La corrección de políticas sociales, por medio de la revisión de la estructura tributaria en la búsqueda de mayores ingresos para un mayor gasto social, por ejemplo, eran medidas deseadas por el bloque de Gobierno, pero postergadas por las urgencias políticas.

Los Gobiernos de la Concertación, con el tiempo, acumularon como su principal capital político la estabilidad. El control social se convirtió, a su vez, en el plus que hacía la diferencia con la oposición derechista. El éxito político conseguido por los Gobiernos concertacionistas al consolidar el sistema democrático no es sólo en materias de poder. Se debe combinar a él una exitosa inserción internacional, un manejo de la economía que arrojó índices de crecimiento y desempleo de primer nivel en la región; y, la suscripción de una serie de tratados internacionales que convirtió en Chile en uno de los países con mayores índices de apertura comercial a nivel mundial²².

En esa dinámica los avances de políticas correctoras, asociadas a la igualdad de oportunidades y la equidad, que formar parte del discurso y programa de los Gobierno fueron lentos, muchos de ellos pasaron inadvertidos expresándose, incluso, síntomas de insatisfacción evidentes. Ello en el plano social²³ como en el intelectual²⁴, aún así el impacto social de la obra gubernamental concertacionista, en las cifras, es real²⁵.

A medida que transcurrían los gobiernos de la transición democrática chilena esta dicotomía, entre buen desempeño macro e insatisfacción individual, fue en aumento. Ya

²² **“Crónica de la Transición”** A. Cavallo et Al.

²³ Una interpretación de los estudios de opinión señala que si bien la comparación del desempeño de Chile, respecto a los países de la región o incluso con períodos de su pasado reciente, éste es claramente exitoso en cuanto a estabilidad política y rendimiento económico; la percepción de los chilenos indica bajos niveles de satisfacción, de confianza en las principales instituciones políticas y de confianza interpersonal, en: **“Elecciones Presidenciales, Democracia y Partidos Políticos en el Chile Post Pinochet”** Alan Angell. Instituto de Historia PUC. 2005

²⁴ El período 1994 y 1998 fue especialmente prolífico en literatura escéptica respecto a los avances y éxito de la democracia post Pinochet. Entre otros: **“¿Es Chile un país Moderno?”** Bernardo Subercaseaux (1994); **“La Mala Memoria”** Marco Antonio de la Parra (1997). **“Desacatos al Desencanto”** Faride Zerán (1997); **“Chile Actual. Anatomía de un Mito”** Tomás Moulián (1997); **“El Chile Perplejo. Del avanzar sin transar al transar sin parar”** A. Jocelyn-Holt L. (1998).

²⁵ Ver **“Cuanto y cómo cambiamos los chilenos. Balance de una década. Censos 1992-2002”** Eugenio Tironi et Al. INE Cuadernos Bicentenario.2003.

en 1993, con ocasión de la discusión del Programa de Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, se consolidaron posiciones contrapuestas de cómo abordar el diseño de políticas públicas. El optimismo electoral respecto a las posibilidades de la Concertación, que se confirmaron en los guarismos electorales; la seguridad de obtener el segundo gobierno para los demócratas posibilitó que fluyera al interior de ellos la libertad de debate.

Tal debate tuvo como protagonistas a dos corrientes: los *autocomplacientes* y los *auto flagelantes*. Los primeros eran identificados como aquellos que estaban cegados por el optimismo, analizando la realidad a partir de las cifras macroeconómicas y la estabilidad, los que miraban al primer mundo como referente y a la vuelta de la esquina. Los segundos criticaban a los autocomplacientes porque veían a éstos como meros administradores del modelo implementado por Pinochet, la democracia alcanzada era sólo un maquillaje. Los auto flagelantes hacían hincapié en las debilidades sociales del modelo, la abismante diferencia en el ingreso, la concentración económica y el exceso de atención a los indicadores macroeconómicos para la determinación de las políticas públicas.

Tales bandos fueron un ordenamiento que superó la estructura tradicional de los partidos, al interior de éstos se reprodujo el debate y los mismos argumentos.

Este nuevo ordenamiento, a manera de verdaderas ideologías y redes construidas al interior de la Concertación, se mantuvo en el tiempo. Aunque el arribo de un líder del sector progresista de la coalición de gobierno, Ricardo Lagos E., pudo representar la esperanza de los auto flagelantes a fines del periodo de éste se incubaba una tibia sensación de decepción entre ellos.

El surgimiento de la mediática figura de Michelle Bachelet, a mediados de 2003, perteneciente a la corriente más a la izquierda de la Concertación, despertó una luz de esperanza para aquellos que querían correcciones sociales de fondo y un gobierno más ciudadano. Al mismo tiempo los autocomplacientes miraban con escepticismo su arribo. Este fue el escenario en que asumió la primera mujer Presidenta de Chile, el 11 de marzo de 2006, a un par de meses

después de ello explotó la *“revolución pingüina”*²⁶, la mayor movilización social desde el regreso a la democracia en 1990.

Este es el contexto histórico que explica la política educacional de los gobiernos de la Concertación. No se puede comprender las decisiones de la autoridad sin comprender el debate al interior del gobierno y las fricciones que ellas acarrearán en el seno de los dirigentes políticos concertacionistas.

A mediados de 2007, momento en que se escriben estas líneas, existe un consenso en torno a la idea que la gestión educacional de los gobiernos democráticos sólo abordó correcciones. En un principio la baja prioridad política de la educación, luego la implementación de una reforma basada en el aumento de la inversión pública en infraestructura y de presupuesto para implementar un aumento de la jornada escolar²⁷, configuraron medidas políticas que si bien arrojaron buenos resultados de cobertura no abordaron el problema de fondo.

Además, se sostiene que los intentos de reforma educacional durante los Gobiernos de la Concertación, como la de 1996, eran procesos con fuertes contradicciones entre los postulados pedagógicos (donde se concentraban las políticas públicas) y el racional financiero neoliberal sobre el que operaba el sistema. Ello, además, desató una crisis que se agudizó en la operación de un modelo de funcionamiento en el cual el Ministerio de Educación no disponía de las herramientas legales para garantizar el cumplimiento de los estándares educativos deseados ²⁸.

En el área de educación se debe indicar que los principales esfuerzos correctivos de la Concertación son la mejora laboral del gremio de los profesores y el aumento del acceso a la educación por medio del aumento de la cobertura. Así lo confirma un estudio sobre la

²⁶ Corresponde al movimiento estudiantil secundario desarrollado entre abril y junio de 2006. Inicialmente el movimiento se limitó a los estudiantes, llamados pingüinos por su uniforme azul marino y blanco, más adelante se sumaron profesores, asistentes de la educación, padres y apoderados, estudiantes universitarios, técnicos y especialistas de educación y diversas organizaciones sociales agrupadas en la Central Única de Trabajadores (CUT). Su impacto mediático le dio ribetes inusuales a esta movilización cobrando legitimidad y apoyo ciudadano.

²⁷ En 1996, en una de sus iniciativas políticas más emblemática, el Presidente Eduardo Frei arriba a un acuerdo con la Alianza opositora para provocar un aumento en 2% del impuesto al valor agregado (IVA) para financiar una cuantiosa Reforma Educacional. La reforma, aunque incluyó una serie de transformaciones, tuvo su principal impacto en la inversión en infraestructura educacional. En base a ella la cobertura educacional aumentó notoriamente y fue posible ampliar la jornada escolar a dos jornadas (JEC).

²⁸ Tesis sostenida por Sebastián Donoso D. en *“Reforma y Política Educacional en Chile 1990-2004: El neoliberalismo en Crisis”*. Estudios Pedagógicos (2004) Vol. 31. UACH, Pág. 113-135.

producción y trabajo legislativo en materias de educación²⁹, utilizado por nosotros para concluir las siguientes aseveraciones.

El proceso legislativo chileno concentra la mayor responsabilidad en el ritmo de discusión y aprobación en el poder ejecutivo. Éste posee fundamentalmente tres facultades reactivas: las indicaciones, el veto y las urgencias³⁰. Por tanto, más allá de las mayorías políticas expresadas en la composición de cada legislatura, la mayor responsabilidad legislativa recae en el Presidente de la República.

Ya sabemos que los programas de Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia siempre han contenido aspectos transformadores del sistema educacional chileno, sin embargo la gestión legislativa abarca sólo aspectos parciales de las transformaciones apoyadas por los chilenos en cada proceso electoral.

En el periodo 1990-2006 se presentaron 84 iniciativas legislativas sobre materias educacionales, 47,6% de ellas tienen su origen en mociones parlamentarias y 52,4% en mensajes presidenciales. Sin embargo a la hora de ver las que terminaron en Ley la diferencia es notable: el 84,5% responden a proyectos con origen presidencial y sólo el 15,5% fueron mociones. Un dato relevante es, además, que la presentación de mociones parlamentarias en el tema educación fue menor que el promedio general, ello quizá por el "menor incentivo" que tengan los parlamentarios para abordar temáticas de largo aliento, que reportan menos logros de menor visibilidad frente al electorado.

A la hora de analizar la producción legislativa en materia educacional durante el periodo mencionado, se aprecia el dominio de los sectores con mayor influencia debido a su capacidad de influencia sobre el poder legislativo y ejecutivo. Es evidente la fortaleza del profesorado en el diseño de las políticas públicas de enseñanza. Leyes de orden gremial que atañen a la mejora de los ingresos de los maestros, la estabilidad funcionaria y la implementación de una

²⁹ ***"La Política Legislativa en Educación (1990-2006): Éxito y Fracaso de los proyectos de Ley en el Congreso Chileno"*** Sergio Toro M. 2006.

³⁰ Por intermedio de las indicaciones el ejecutivo limita la capacidad del Congreso para modificar las iniciativas del ejecutivo. A través del veto el Presidente de la República controla las salidas legislativas y fuerza las discusiones previas respecto a los intereses que a cada poder le concierne. Las urgencias presidenciales permite que el Ejecutivo determine cuáles y cuando serán consideradas las propuestas en el congreso.

evaluación docente con los menores efectos negativos posible para los profesores. Un 47% de las leyes sobre educación corresponde a materias docentes ³¹.

Para el mismo periodo de producción legislativa un 22% corresponde a leyes relacionadas con el acceso y cobertura del sistema. Muy por debajo, un 7%, están las iniciativas vinculadas al aumento de la calidad educativa.

Diversas son las miradas que pueden hacerse a las políticas educacionales de la Concertación, sin embargo, a principios del cuarto Gobierno de la Concertación (11 de marzo 2006) existe un consenso respecto a los malos resultados de las mediciones de calidad que se habían aplicado sistemáticamente durante los últimos años³².

Mientras las autoridades oficialistas destacaban los aumentos de los montos, en el presupuesto nacional, dedicados a la educación; apelando a la conciencia sobre el largo plazo que implicaban estos procesos; la oposición aliancista de derecha rechazaba la baja eficiencia oficial y los deplorables resultados, señalando que el sector educacional se había transformado en un "saco roto". La oposición de izquierda, a su vez, culpaba al Gobierno por negarse a realizar las transformaciones de fondo, que implicaban el abandono de las fórmulas mercantilistas heredadas de la Dictadura pinochetista ³³.

En ese ambiente estalla la "revolución pingüina", ...luego de ella la forma de abordar la temática educacional y el diseño de políticas públicas del área, no volverían a ser las mismas.

³¹ Pese a esta notoria opción por las demandas laborales de los profesores y el evidente aumento de ingresos que este gremio ha experimentado en los Gobiernos de la Concertación, los profesores expresan una completa desafección de los programas gubernamentales y manifiestan desconfianza por la subvaloración que de ellos hacen las autoridades y la sociedad en general; ver: **"El Talón de Aquiles de la Reforma: Análisis Sociológico de la Política de los 90 hacia los Docentes en Chile"** Cristián Bellei (Mineduc)

³² Desde el año 1995 se implementó un Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE). A partir de él se realiza un ranking nacional, regional y comunal que ordena por rendimiento de sus alumnos a todos los establecimientos sujetos al financiamiento público (municipales y particulares subvencionados). A marzo de 2006 los resultados eran, en general, desalentadores, mostrando una leve superioridad de los establecimientos privados por sobre los municipales.

³³ Un acabo análisis y evaluación del proceso de municipalización y las "reformas" concertacionistas puede encontrarse en: **"El Experimento Educativo Chileno 20 años después: Una mirada crítica a los logros y Falencias del Sistema Escolar"** Rodrigo Cornejo Ch. REICE. Vol. 4 N° 1. 2006.

CAPITULO II

LA PROPUESTA SOCIAL

En el presente capítulo abordaremos los diferentes matices de la propuesta social para el rediseño de una nueva política pública de educación. En él se describen las motivaciones y características del movimiento secundario de mayo y junio de 2006; el acoplamiento de otros sectores “históricos” y del “mundo técnico e intelectual de la educación” a ese movimiento; y, finalmente, se señala los principales aspectos que encierra la demanda educativa de la sociedad movilizadora.

El movimiento secundario de 2006 significó un punto de inflexión del proceso político chileno de distintas maneras, la cercanía del fenómeno aún impide pormenorizar con exactitud todos los matices, pero a todas luces la sola movilización social de jóvenes fue una sorpresa.

Hasta entonces la imagen de una juventud descomprometida con los asuntos públicos, apática, sumida en los intereses individuales y enajenada por la competencia personal, era un lugar común. Sabida era la preocupación de todos los sectores sociales y los diversos estudios que sobre esta desidia juvenil se hizo.

Pero, en rigor a la verdad, esta generación de jóvenes era nueva, distinta de aquella criticada durante los '90. En verdad aquí surgió un tipo de movilización juvenil diferente, de sus integrantes recién se está comenzando a conversar.

De la apatía a la movilización: “los de ayer ya no somos los mismos”

Aparejado a los avances en estabilidad y crecimiento de los '90, la sociedad chilena comenzó a preocuparse por los jóvenes.

En la historia de Chile es una constante que los procesos de cambio más relevante siempre han estado acompañados de una masa juvenil movilizada³⁴. Ahora, desde el oficialismo hasta la oposición, había asombro frente al aletargamiento de los jóvenes.

La literatura del momento da cuenta de espanto y resignación. Así es, desde una perspectiva se compara la ausencia de protagonismo juvenil con lo determinante de los jóvenes movilizados en el regreso a la democracia. Se hace hincapié en la escasa renovación de cuadros dirigentes por nuevos rostros, indicando la virtual desaparición de los más emblemáticos rostros juveniles de la oposición. Además, ahondaba la preocupación el cada vez más escaso interés de los jóvenes por inscribirse en los registros electorales. Se llega a hablar de un padrón electoral viejo y conservador³⁵, fenómeno que vaticinaba una completa marginación de los jóvenes en la oferta electoral de los candidatos y que provocaría una verdadera invisibilidad de éstos en la esfera de la toma de decisiones del país.

Por otro lado algunos analistas trataban de calmar el espanto de la “ausencia juvenil” ya descrita. Destacando que la forma de participar de los jóvenes de hoy estaba acorde con los cambios sociales y culturales vividos por el país³⁶. Así las cosas, la fuerza social de lo jóvenes podía apreciarse en la admiración a los ídolos deportivos, la integración de jóvenes en movimientos culturales (muchos de ellos contestatarios) y la participación de los mismos en dispersas iniciativas sociales ligadas a las iglesias o casas estudios superiores.

³⁴ Más allá del cliché que la juventud siempre implica rebeldía y anhelo de cambio, son diversos los ejemplos de jóvenes estudiantes movilizados, a saber: La FECH en los años '20, que anunció el término de un modelo político; los jóvenes nacionalsocialistas de 1938 muertos en una revuelta y que gatillaron el arribo del primer presidente de izquierda; la juventud de la Patria Joven en el Gobierno de Eduardo Frei M.; el movimiento de la Reforma Universitaria a fines de los '60 que es un hito en el proceso de término de un modelo político; y, finalmente, el movimiento estudiantil secundario y universitario que fue la punta de lanza en la lucha social contra la Dictadura de Pinochet.

³⁵ Para conocer más extensamente este diagnóstico ver: “**Se abrirán las grandes Alamedas**”, Patricio Navia.

³⁶ La mayor consistencia y condensación de esta tesis se puede encontrar en: “**La rebelión de las masas y el malestar de las élites**” (1999) y “**El cambio está Aquí**” (2002) ambos de Eugenio Tironi

Como sea, más allá del pesimismo u optimismo por la conducta de esta juventud. En nuestra opinión pública ya estaba instalada la convicción que nuestros jóvenes “no estaban ni ahí” con los procesos sociales.

Súmese a ello la escasa participación de los jóvenes estudiantes universitarios en los procesos electorarios de sus centros de estudio. La disolución de la relevancia de los dirigentes estudiantiles no sólo frente a la autoridad u otros actores, sino frente a sus propios representados. Nótese la ausencia de referentes de estudiantes secundarios y la atomización de este estamento en la multiplicidad de los centros de alumnos de cada colegio o Liceo.

Las Juventudes políticas no lo hacían mejor. Gran parte de la dirigencia juvenil contra la dictadura pasó a integrar el gobierno con cargos de mediana importancia, sumergiéndose en el marasmo burocrático. Otros, terminaron sus estudios pendientes por la lucha política y, algunos, optaron por proyectos personales especializándose y estudiando en el extranjero. El peso de los dirigentes políticos juveniles, al interior de sus tiendas y en la opinión pública, disminuyó ostensiblemente; provocando una virtual desaparición de estas orgánicas.

Tal era la situación de las estructuras juveniles, políticas y sociales, al inicio del Gobierno de Michelle Bachelet.

Frente a esta disolución de las estructuras juveniles comienza a aparecer una nueva generación. Los primeros antecedentes se encuentran en 2001³⁷, ya entonces el mundo secundario comienza a adoptar una dinámica de movilización. En abril de 2005, nuevamente en torno a la demanda de gratuidad del pase escolar, se produce una fuerte movilización que obliga a la autoridad a negociar una salida.

Producto de esta movilización, concentrada básicamente en la Región Metropolitana de Santiago, se concreta una decidida intervención de las autoridades del Ministerio

³⁷ Ese año se produjo el “mochilazo”, llamado así por las mochilas en que los estudiantes transportan sus libros y útiles, movimiento que se caracterizó por su mediana convocatoria y violencia callejera. Los analistas intentan ver este movimiento como la primera señal de descontento hacia las políticas de la Concertación, pero la inmediatez de sus demandas (pase escolar) dificultan apreciarlo de esa manera.

de Educación. Así es la autoridad regional de este servicio desarrolla un programa de estímulo a la organización estudiantil, realizando talleres de discusión sobre las problemáticas del sector.

El resultado de aquello es un documento que cuenta con la participación y apoyo de las principales orgánicas de estudiantes secundarias de la región. Tal documento es presentado al Ministro de Educación en octubre de 2005. Mismo momento en que se encontraba el debate por la elección presidencial próxima. En ese contexto el documento es presentado a los candidatos presidenciales, los adultos a la espera de resolver la contienda presidencial postergan la propuesta.

Dos hechos complotan contra los avances de discusión y acuerdo frente a esta propuesta. Por un lado el hecho que el Ministro de Educación del Gobierno saliente renuncia antes de tiempo para asumir un alto rango en la campaña presidencial de la candidata concertacionista, terminando con la interlocución con los secundarios. Por otro lado, el arribo del periodo estival y el término del año escolar hacían imposible estructurar un escenario de intereses y fines comunes.

Para los secundarios la propuesta, en la que habían trabajado con el apoyo de las autoridades ministeriales y que estaba en conocimiento de la nueva autoridad presidencial, no fue relevante que el Gobierno se estuviera recién instalando en abril de 2006, cuando comenzaron las movilizaciones nuevamente.

Aunque la propuesta secundaria contenía transformaciones de fondo³⁸ las movilizaciones tenían tres puntos precisos: 1) La habilitación de un pase libre en el transporte público; 2) Eliminar el costo de la PSU (Prueba de Selección Universitaria) para los alumnos más pobres; y 3) Suprimir la JEC (Jornada Escolar Completa) por su mala ejecución.

Un hito determinante en este proceso fue la movilización callejera de los estudiantes. Las dos iniciales jornadas fueron marcadas por la violencia y la represión policial, la imagen del movimiento reproducida en los medios de comunicación no era positiva en la opinión de

³⁸ El diagnóstico de la misma encontraba en la LOCE (Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza) la principal razón del estado deplorable del sistema educacional; su derogación, por tanto, era urgente e imprescindible.

muchos. En su discurso del 21 de mayo de 2006³⁹, la Presidenta Bachelet hizo un enérgico llamado a los estudiantes a deponer sus actitudes violentas y a “dar la cara”, pues la mayoría de los manifestantes captados por las cámaras estaban cubiertos en sus rostros.

El paso siguiente de los estudiantes fue rechazar la movilización en la calle, se inclinaron por las “tomas”⁴⁰ de sus establecimientos. La mayoría de las ocupaciones se produjeron sin mayores episodios de violencia. De ahí en adelante la actitud de los medios cambió diametralmente.

Así es como se mostraron por las pantallas distintas formas de protesta novedosas y no violentas, se mostró la autodisciplina ejercida por los estudiantes en la ocupación de sus colegios, las actividades artísticas y culturales que se desarrollaban al interior de los mismos, la forma democrática y participativa de la toma de decisiones al interior de las asambleas estudiantiles.

Lo siguiente fue el apoyo de otros sectores sociales, el Colegio de Profesores de Chile, las Federaciones de Estudiantes de las diversas Universidades públicas y privadas, la Central Única de Trabajadores⁴¹, los estudiantes de muchos colegios y Liceos del sector privado, incluso de niveles socioeconómicos altos. A estas alturas la “invasión mediática” del movimiento secundario se convirtió en una suerte de legitimación social y política.

El peak del movimiento se produjo con la intervención, en cadena voluntaria de radio y televisión, de la Presidenta de la República; en donde avala las demandas y valora el clima de efervescencia social. Al mismo tiempo anuncia una serie de medidas, que distingue en la “agenda larga” y la “agenda corta”. La primera será materia de un Consejo Asesor Presidencial para la Educación; la segunda, en lo medular, eran una serie de medidas concretas que involucraban gratuidad del pase escolar, aumento de becas alimenticias, exención del pago de inscripción a la PSU y recursos adicionales para la construcción de comedores en diversos establecimientos.

³⁹ Cada 21 de mayo el Presidente de la República rinde la cuenta pública a la nación conforme lo establece la Constitución de la República, dando por inaugurada, a su vez, la legislatura ordinaria.

⁴⁰ Ocupación irregular de cualquier terreno o inmueble.

⁴¹ Multisindical que agrupa a más del 90% de los gremios y sindicatos de trabajadores del país.

El viejo y nuevo discurso de los jóvenes: la persistencia y el cambio.

Pero ¿cuánto hay de nuevo y viejo en toda esta movilización?. La Revolución Pingüina, por decirlo de alguna manera, estuvo signada por la dicotomía entre la persistencia y el cambio.

Por un lado existía la percepción de que estaba ocurriendo algo nuevo, es cierto que la sola movilización era una novedad. Pero unido a lo anterior se apreciaron una serie de señales que dan cuenta de estrategias diferentes (abandonar la movilización callejera, por ejemplo); el uso de nuevas Tecnología de información (mensajes de texto, fotologs, correos electrónicos, celulares, etc); desplante de los dirigentes frente a las cámaras y locuacidad al hora de usar la palabra; respeto irrestricto de los jóvenes hacia la "institucionalidad" que ellos mismos se dieron; en fin, a los ojos de los adultos había mucho de nuevo en esta movilización.

El protagonismo juvenil, evidenciado en los medios a similares niveles de la farándula criolla, sorprendió a todos y marcó de novedad la agenda pública.

Esta novedad marcó la gestión gubernamental, más allá del programa de gobierno la cuarta administración de la Concertación debió crear un "Consejo Asesor Presidencial para la Educación"; la oposición política, luego de una inicial perplejidad, hizo sintonía con el anhelo público de mejorar la educación pública; el Colegio de Profesores participó de la movilización pero debió enfrentarse a los estudiantes cuando concretaron un acuerdo salarial con el Gobierno⁴²; en fin, el mundo adulto terminó un año diferente al que ellos habían planificado millares de adolescentes habían transformado las cosas.

Por otro los padres de estos adolescentes, muchos de ellos estudiantes movilizados en los tiempos de recuperación de la Democracia, veían con nostalgia y complicidad las acciones de los estudiantes. Y es que los jóvenes secundarios, en su discurso público, combinaban

⁴² En 2006 correspondía realizar la negociación bianual entre el Colegio de Profesores y el Ministerio de Educación, ello se produjo en uno de los estertores de la movilización, en octubre; finalmente, el Presidente del gremio de maestros fue agredido por estudiantes del Liceo de Aplicación cuando éste los conminó en persona a deponer la movilización.

las demandas por oportunidades para acceder al “nuevo mundo”, al “siglo XXI”, etc. con la fraseología e íconos de las juventudes chilenas de los últimos 40 años.

La persistencia y el ensamble entre padres, hijos y abuelos, parte de la base de visiones o anhelos comunes, atemporales, siempre sinónimos de cambio. Por ello las frases de los '70, las fotografías de los revolucionarios de aquella época, las canciones de la “Nueva Canción Chilena”, de Víctor Jara, Violeta Parra y tantos otros. Pero, ojo, la admiración es hacia los abuelos, para los padres que consiguieron la Democracia pero no hicieron más cambios, poco de reconocimiento.

Interesante, en este sentido es un estudio sobre el rol de dirigente secundario, la trascendencia histórica de él y el desencanto de estos días. El anhelo de recuperar la memoria para resolver “el problema” pendiente. Resolver de verdad, sin parchar, sin hacer las cosas a medias, en la medida de lo posible⁴³.

La demanda educativa del mundo social

Avanzada la movilización ya no sólo estaban los estudiantes, a ellos se sumaron profesores, estudiantes universitarios, la intelectualidad y la academia docente y universitaria, dirigentes gremiales; todo con la complicidad de los medios de comunicación.

A fines de noviembre de 2006, concordante con la participación del Consejo Asesor Presidencial de Educación de cada uno de sus miembros, los agentes mencionados dieron a la luz una propuesta “levantada desde el mundo social”⁴⁴.

⁴³ Nos referimos a: **“El Mito del Subterráneo: Memoria, Política y Participación en un Liceo Secundario de Santiago”** J. Assaél, A. M. Cerda y L. Santa Cruz. PIIIE (2001).

⁴⁴ Esta propuesta puede ser encontrada en diversos documentos, en este estudio se han ocupado **“La crisis educativa en Chile. Propuestaal Debate Ciudadano”** Bloque Social, diciembre 2006; y, **“Sobre la LOCE y el escenario actual”** Eduardo Santa Cruz Grau. PIIIE, nov. 2006.

Los siguientes son los principales aspectos de esta propuesta:

1. El deber de educar a niños y jóvenes recae en el Estado y en los padres de familia. Por lo tanto es necesario alinear la responsabilidad del Estado en primer término con el derecho a la educación y, en segundo, con la libertad de enseñanza.
2. Extender la obligación del Estado de financiar (o de proveer, lo que también debe discutirse) un sistema gratuito, incluyendo la educación pre-escolar y la enseñanza media.
3. Aumentar significativamente los requisitos para ser sostenedor de establecimientos educativos de enseñanza básica y media.
4. Impedir que los sostenedores que reciben fondos públicos tengan derecho al lucro, estableciendo, además, mecanismos legales para evitar que se burle esta normativa.
5. Impedir la selección ilegítima y arbitraria, explicitándose causales que no son aducibles como criterios de selección (razones de orden socio-económico, racial, de orientación sexual, de apariencia, antecedentes familiares, etc.).
6. Establecer criterios y mecanismos para la selección de estudiantes en caso de sobre demanda de estudiantes (por ejemplo, sorteo, proximidad al establecimiento, familiar y en el liceo o colegio, etc.).
7. Introducir mecanismo que limiten las prácticas de exclusión y expulsión de determinados tipos de alumnos, en especial de aquellos que parecen presentar mayores dificultades de aprendizaje o menores resultados académicos.
8. Considerar la necesidad de debatir el tema de la calidad de la educación entregada por los establecimientos, a partir de una mirada que integre un número mayor de dimensiones de la labor pedagógica, así como también de distintas herramientas de evaluación y medición. Dado que más de la mitad de los resultados académicos no se explican por la labor de la escuela, resulta complejo evaluar la calidad de un establecimiento exclusivamente a partir de los resultados obtenidos en pruebas estandarizadas.
9. En cuanto a la labor docente: disminuir el número de alumnos por curso; cambiar la gestión escolar, permitiendo espacios reales y efectivos de participación y el desarrollo de una cultura más democrática en la Escuela; considerar la especificidad de la labor docente, disminuyendo la carga horaria de las clases lectivas; perfeccionar el Estatuto Docente para entregar un estructura de remuneraciones más transparente, estabilidad laboral y

reorganización del trabajo docente; fortalecimiento de la carrera profesional docente, en el margen del Estatuto Docente.

10. Respecto a la formación de los docentes: efectuar profundos cambios en los programas y metodologías de formación y perfeccionamiento, con el financiamiento adecuado; terminar con la lógica del mercado en la definición, supervisión y fiscalización de las políticas de formación de maestros.
11. Revisión de la composición del Consejo Superior de Educación, incluyendo actores de la educación escolar.
12. Introducir la reglamentación referida a los Consejos Escolares, dándoles carácter resolutivo y no solamente consultivo.

CAPITULO III

LA RESPUESTA PÚBLICA: EL ENFOQUE DE DERECHOS

*"Hoy vengo a plantear un gran esfuerzo nacional para garantizar la calidad educacional. Lo digo solemnemente ante el Congreso Pleno y ante todos los ciudadanos y ciudadanas: este es un compromiso central de mi gobierno. Dar una mejor educación debe ser nuestra gran apuesta de futuro como país. Es el desafío de toda nación moderna, que aspira a integrarse a la sociedad globalizada del conocimiento."*⁴⁵

Casi exactamente un año después de las movilizaciones estudiantiles la Presidenta Michelle Bachelet pronunciaba esta introducción al detalle de una serie de medidas que, respecto a la educación, anunciaba y que se implementarían a partir del año 2008. Ese será el año con que el sector educación contará con el mayor presupuesto de su historia, recibiendo una inyección de recurso inicial, y sostenida, de 650 millones de dólares anuales.

En las siguientes líneas intentaremos explicar, sucintamente, las razones de este énfasis y de la nueva política pública que el cuarto gobierno de la Concertación comienza a implementar.

⁴⁵ "Mensaje al País de la Presidenta de la República. 21 de mayo de 2007". Separata publicada por el Diario La Nación de 22 de Mayo de 2007.

El Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación

El 07 de junio de 2006 la Presidenta Bachelet presidió la ceremonia de instalación del “Consejo Asesor Presidencial para la calidad de la Educación” (CAPCE). Creado por ella, y donde convocó a 81 personas vinculadas a diversas actividades relacionadas con la gestión educacional⁴⁶, el Consejo funcionó 6 meses. Al cabo de los mismos entregó sus resultados el 11 de diciembre de 2006. Presidido por un prestigioso académico, Juan Eduardo García-Huidobro, con extensa experiencia pública en el Ministerio de Educación, este organismo, no exento de críticas y desconfianzas políticas (especialmente por la “inoperancia” generada por el excesivo número de integrantes), evacuó un extenso informe⁴⁷.

La Presidenta al constituir este organismo delimitó específicamente sus tareas y funciones, los conminó a *“esmerarse por mostrar caminos para llegar a la educación justa y de calidad que Chile necesita (...) Lo que los chilenos y chilenas quieren es que el país posea un sistema educativo capaz de asegurar una educación de calidad a todos los niños, niñas y jóvenes chilenos, sin importar su origen social, económico y cultural”*⁴⁸.

El CAPCE tuvo muy en claro las dimensiones y alcance de su misión que: *“ha sido un enorme desafío, más aún considerando que este no es un consejo de expertos, aunque una parte de los consejeros sean técnicos. El Consejo ha tenido una misión política, ya que le ha tocado manifestarse acerca de muchos temas, primordiales en el ordenamiento de la educación chilena”*⁴⁹

Aunque el CAPCE tuvo un mandato amplio, y para todos sus integrantes fue claro que no podía dejarse de tratar ningún tema, se convino en trabajar en tres comisiones: Marco Regulatorio, Institucionalidad y Calidad de la Educación. Al final se sumaron otras dos nuevas comisiones: Docentes y Educación Superior. El Consejo, además, intentó implementar

⁴⁶ Integrada, por supuesto a estudiantes secundarios y universitarios, de Santiago y regiones; a dirigentes gremiales de profesores; sostenedores privados de educación; parlamentarios; organismo de iglesia y entidades filosóficas; representantes de los pueblos indígenas; de padres y apoderados; rectores de universidades privadas y públicas; Alcaldes y expertos en gestión municipal; y, analistas, docentes e intelectuales vinculados a la educación.

⁴⁷ **“Informe Final. Consejo Asesor Presidencial para la calidad de la Educación”** Santiago 11 Diciembre de 2006.

⁴⁸ Discurso de la Presidenta de la República Michelle Bachelet pronunciado con ocasión de la constitución del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. 07 de junio de 2006.

⁴⁹ **“Informe Final. Consejo Asesor Presidencial para la calidad de la Educación”** Santiago 11 Diciembre de 2006

mecanismos de participación ciudadana invitando a las sesiones a diversos agentes sociales y abriendo una página WEB que recibió aportes de todo tipo de personas. Por instrucciones de la Presidenta, además, se constituyeron mesas regionales que dieron cuenta de las realidades locales y específicas.

El Consejo *“logró forjar visiones consensuadas y toda vez que no hubo acuerdo, distinguió las opiniones más representativas frente a los diversos temas sobre los que trabajó”*⁵⁰ El, por tanto, exhibió los disensos y los consensos. Los primeros llamaron la atención de la opinión pública, con mayor preferencia, levantando suspicacia frente a los resultados, utilidad del Informe evacuado y la existencia de este Consejo.

Al momento de recibir el informe la Presidenta Bachelet respondió estas suspicacias al responder a los críticos que el dialogo nunca puede ser considerado tiempo perdido, defendiendo, de paso, la creación de estas instancias asesoras⁵¹. Pero lo verdaderamente importante fue el siguiente anuncio: *“¿Qué haremos? Un grupo de tarea compuesto – porque esto tiene que transformarse en proyectos de ley (...) o en temas reglamentarios o normativas en aquellos que fueran de tal naturaleza- Por tanto, va a haber un grupo de tarea compuesto por los ministerios de Educación, Hacienda, Interior y Secretaría General de la Presidencia, cuya misión es proponer a esta Presidenta las iniciativas legales y administrativas respecto de los (...) aspectos prioritarios, y esto, si o si, independiente de otras cosas que van a salir obviamente del estudio del informe...”*⁵²

En la misma ocasión la Presidenta identificó estos aspectos prioritarios: Sustitución de la LOCE⁵³, reforma al marco regulatorio (incluyendo el proyecto de reforma constitucional que asegura el derecho de la calidad de la educación); creación de una Superintendencia de Educación; dotación de un regimiento acorde a las nuevas exigencias y que se haga cargo de las diferencias específicas y territoriales de los alumnos; creación de un sistema de gestión escolar e institucional. Remató, indicando, que todos estos cambios deberían ser iniciados durante el primer semestre de 2007.

⁵⁰ **“Informe Final. Consejo Asesor Presidencial para la calidad de la Educación”** Santiago 11 Diciembre de 2006

⁵¹ La Presidenta Bachelet ha creado una serie de comisiones asesoras, similares al CAPCE, para materias tan diversas como: Reforma previsional y protección social, de Infancia, de Educación Superior, etc.

⁵² Discurso de la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, pronunciado con ocasión de la recepción del Informe Final del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, Santiago 11 de Diciembre de 2006.

⁵³ Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, promulgada por A. Pinochet el 10 de marzo de 1990.

El aletargamiento del movimiento secundario, la desconfianza de los gremios de la educación y el ambiente de escepticismo imperante en los medios de comunicación fueron sorprendidos en abril de 2007, cuando la Presidenta envió al Congreso Nacional la nueva Ley General de Educación, que reemplaza la antigua LOCE.

Proyecto de Ley General de Educación (LGE)

El 09 de abril de 2007 la Presidenta Bachelet remitió un mensaje para someter al Parlamento una modificación sustancial de la normativa educacional heredada de la dictadura militar. Partiendo de la base que el marco regulatorio vigente fue concebido cuando la principal preocupación y objetivo de las políticas públicas era el de la extensión de la cobertura educacional y no preveía las exigencias de la nueva fase, ni tampoco miraba un futuro más largo.

Para la Presidenta el desafío de velar por la calidad y ofrecer a todos los chilenos, independientemente de su condición socio económica, la posibilidad de acceder al conocimiento y la cultura, es una tarea nueva para el Estado y la sociedad. Por ello:

“Estas nuevas exigencias para hacer realidad el derecho a una educación de calidad para todos, también deben estar acompañadas de derechos precisos y bien determinados. Una primera base de esos derechos lo constituye dotar al sistema educativo de la más amplia información para que alumnos, padres y apoderados, profesionales de la educación y sostenedores, al igual que la sociedad toda, disponga de herramientas de discernimiento y de control sobre la calidad de la educación que se imparte”⁵⁴

El proyecto de Ley contiene, además, transformaciones de diversa índole:

1. En cuanto a contenidos valóricos. Reemplaza la ambigüedad de objetivos y fines de la educación de la LOCE por la inclusión de fines democráticos, de respeto a los derechos humanos, la tolerancia y el respeto al otro. Especifica, además, 7 principios ordenadores

⁵⁴ Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un Proyecto de Ley que establece la Ley General de Educación. Mensaje N° 55-355, de 09 de abril de 2007.

de la gestión educacional: Universalidad y educación permanente; Calidad de la Educación; Equidad del sistema educativo; Participación; Responsabilidad; Articulación del sistema educativo; Transparencia; y, Flexibilidad.

2. Derechos y deberes. Define y garantiza derechos para cada uno de los integrantes de la "comunidad educativa"; señalando, por ejemplo, el derecho de asociación de los estudiantes, en todos los establecimientos con financiamiento público (privados o municipales).
3. Elimina las posibilidades de exclusión de alumnos por motivos de rendimiento, de origen social, preferencia sexual, étnicos, opciones religiosas, etc. Prohíbe la selección de alumnos de 1° a 8° año de educación básica y la permite, bajo el respeto de los parámetros antes indicados para la enseñanza secundaria.
4. Indica que los sostenedores no podrán ser, como hasta ahora, personas naturales, sino que deberán constituir sociedades cuyo único fin sea la provisión de educación.
5. Modifica y eleva los requisitos que se necesitan para optar a la calidad de sostenedores de educación. Señalando que deben contar, a lo menos, con un título profesional, un capital mínimo, irreprochable conducta anterior, etc. Los sostenedores, además, estarán inscritos en un Registro Nacional Único, que incluirá los pormenores de su comportamiento como tal.
6. Establece mecanismos de evaluación de la calidad permanentes para alumnos y profesores. Para éstos últimos una reiterada y deficiente calificación implicará la salida del sistema.
7. Los sostenedores podrán ser evaluados por su gestión educacional. Se indican, también, mecanismos de *accountability* y rendición de cuentas del uso de los dineros públicos entregados por medio de la subvención escolar.
8. Reconoce la categoría e importancia de la educación pre escolar, antes sólo mencionada en la LOCE.
9. Modifica la composición del Consejo Nacional de Educación, encargado de fijar las políticas de educación y actualmente integrado, por ejemplo, por representantes de las Fuerzas Armadas y Carabineros. El Proyecto identifica como miembros del Consejo sólo a agentes educativos.

Los medios de opinión pública han sido espacio para una intensa polémica desde entonces. Las principales observaciones, por parte de la oposición de derecha, se han concentrado en *“el fin del lucro”*⁵⁵ en la educación y la eliminación de la selección de alumnos en los colegios y liceos, con financiamiento público, entre 1° y 8° año.

Lo primero es una verdadera discusión ideológica sobre la naturaleza del sistema educativo. Por primera vez, desde el regreso a la democracia, un Gobierno de la Concertación pone en duda la existencia, eficiencia y sentido de los mecanismos de mercado. Tanto los sostenedores, como sus representantes de derecha, fustigaron la medida porque limitaba la iniciativa individual, afectaba el libre emprendimiento, un cambio en las reglas de juego y, finalmente, era una amenaza al patrimonio presente y futuro de los mismos.

El rechazo a la selección de alumnos, que garantiza el mejor rendimiento de los colegios con sostenedores privados, ha tenido diversos detractores. Sin duda que los sostenedores privados, se han sumado a ellos estamentos religiosos y alumnos de los “liceos emblemáticos” de Santiago. El principal argumento de todos ellos es que este cambio implica una “nivelación hacia abajo”. Ciertamente que, debido a la matriz histórica de nuestro sistema educacional, que reconocía y valoraba el mérito; señalando que era esa la principal herramienta provocadora de la calidad alcanzada en tiempos anteriores.⁵⁶

Con todo el envío de este proyecto, los anuncios contenidos en el mensaje presidencial del 21 de Mayo de 2007; los próximos proyectos que crean una Superintendencia de Educación y modifican el marco de financiamiento de la educación; dan cuenta de un nuevo escenario para la educación y un nuevo espíritu inspirador de las políticas públicas del sector.

Pero, ¿todo esto es producto de la “revolución pingüina”? ¿es que acaso la fuerza movilizadora de los jóvenes secundarios pudieron provocar un cambio de sentido tan radical?.

⁵⁵ Aunque esta es una expresión no contenida en el proyecto de la LGE sí fue pronunciada por la Presidenta Bachelet en su discurso de presentación del mismo el 09 de abril de 2007.

⁵⁶ Sobre estos temas existe un abundante número de opiniones. Incluso el autor tiene publicado cinco columnas de opinión en el Diario Electrónico **El Mostrador**, durante el periodo abril y Mayo de 2007.

Ciertamente que el movimiento secundario de 2006 dio la legitimidad social y política a este proceso de transformaciones, pero la verdad es que ello no es suficiente para explicar una nueva política pública que se sostiene en la garantía de los derechos sociales.

Ocurre que soterradamente, al interior del bloque de gobierno y en el seno del mismo Palacio Presidencial, fue consolidándose una nueva mirada. Una mirada siempre presente pero no del todo explícita, una visión de las cosas que surgió como respuesta a la movilización, la crítica al interior de las filas de la Concertación y a la configuración de un escenario de abundancia que ningún otro gobierno reciente había tenido.

El Enfoque de derechos en las Políticas Públicas, un fenómeno emergente

“Lo dije la noche en que gané las elecciones: consolidar las bases de un sistema de protección social será la marca histórica que dé mi gobierno.

“El sistema de protección social comprende varios componentes, como educación, previsión o salud. Pero lo central del sistema, lo central de nuestra mirada, es la concepción de derechos sociales para los ciudadanos.

“Es muy relevante rescatar este punto. Al establecer derechos sociales a las personas, y sobre todo al garantizarlos efectivamente, lo que hacemos es una definición del tipo de país en que queremos vivir.

“Decimos como sociedad que hay ciertos bienes públicos que queremos garantizar a cada ciudadano para que tenga una vida más tranquila y con menos inseguridades. Eso le permitirá desarrollarse plenamente y en el fondo, ampliar su libertad”⁵⁷

Estas aseveraciones de la Presidenta Bachelet en su mensaje presidencial del 21 de mayo, uno de los hitos políticos más relevantes durante el año, no es sino la confirmación de un proceso de afloramiento del enfoque de derechos en las intervenciones públicas de la mandataria.

⁵⁷ **“Mensaje al País de la Presidenta de la República. 21 de mayo de 2007”**. Separata publicada por el Diario La Nación de 22 de Mayo de 2007.

Intervenciones que reflejan contenidos medianamente nuevos en la política chilena. Que no constituyen parte del acervo cultural del medio integrado por los funcionarios y gerentes públicos.

Hablamos de afloramiento porque aunque la Presidenta no haya intentado ocultar esta visión, la verdad es que ella ha sido ignorada por la mayoría, incluso, de sus seguidores con alguna experticia pública; y sólo ahora comienza a ser evidente en las palabras ...y en las decisiones públicas.

Ciertamente que los valores que contiene este enfoque de derechos son coincidentes con propuestas, experiencias históricas y sueños que parte de los chilenos puedan tener. Pero la universalidad de esta mirada coloca a las políticas públicas que de ella se generen en una dimensión que va más allá de lo particular, implicando un avance sustancial en la integración de los chilenos en el tipo de convivencia social que el mundo está construyendo⁵⁸.

Por eso es importante destacar aquello que el movimiento estudiantil poseía, esa doble dimensión de persistencia y cambio. En el caso de la educación chilena podríamos afirmar que la persistencia del Estado Docente, con toda su carga iconoclasta, facilita la conexión de políticas públicas basadas en el enfoque de derechos. Pero ello no debe llevar a confusión, la implementación de esta nueva mirada contiene elementos que pueden eclosionar con los baluartes históricos⁵⁹.

La Presidenta ha delineado este nuevo enfoque indicando que el Sistema de Protección Social es la respuesta chilena al desafío de construir un Estado social de derecho. Un esquema en donde de la mención y enumeración de los derechos sociales se pasa a la garantía del ejercicio de los mismos. A ella no escapa que toda esta innovación tensiona las políticas sociales tradicionales e impone el cuestionamiento por la forma en que se garantizan los derechos. Es entonces que aparece el tema de la "calidad" en el acceso a las prestaciones sociales.

⁵⁸ Para entender la manera en como estos concepto de derecho integra Chile al mundo es la puesta en práctica en el país de los principios establecidos en los convenios internacionales firmados por los Gobiernos. Para conocer, en particular, sobre esta dimensión en educación ver: "El Derecho a la Educación en los Instrumentos Internacionales" José Luis Martínez.

⁵⁹ Un ejemplo de lo anterior es la eliminación de la selección de estudiantes, allí se enfrenta una nueva política con un icono del pasado.

El derecho a la educación, entonces, ya no sólo consiste en la posibilidad de acceder a un establecimiento educacional, sino que conlleva la garantía de recibir una formación de calidad, que permita a todos los ciudadanos, más allá de su condición, el contar con las herramientas adecuadas para el desarrollo personal que cada uno libremente decida⁶⁰.

Pero para ello es necesario tener la misión de:

“...articular un sistema que sea más que la mera suma de las medidas programáticas sectoriales. Lo que se busca es desplegar en una determinada población objetiva todos los componentes del sistema de manera simultánea, de manera de resguardar el concepto del sistema. Y esto demanda, por cierto, una instalación progresiva, pero con un norte muy claro.

“Esta nueva manera de configurar la política social representa un desafío no sólo para el gobierno, sino para toda la sociedad, ya que requiere un gran acuerdo nacional para llevarse adelante. Porque como bien dijo el Banco Mundial, el tema de los derechos no es un tema exclusivo de los abogados, así como el desarrollo no es un tema exclusivo de los economistas. Y esta es, en esencia, una discusión política con alto contenido técnico, sin duda, porque habrá mejores respuestas que otras, pero esencialmente política”⁶¹

He aquí la manifiesta intención gubernamental de iniciar el rediseño de las políticas sociales de nuestro país bajo una inspiración nueva, que requiere de procesos graduales, de acuerdos nacionales, en fin; pero se está en presencia de un sentido casi fundacional de la política pública.

Ahora, este proceso no puede entenderse sin conectarla con la realidad política en la que el Gobierno está inmerso.

⁶⁰ Similares juicios pueden encontrarse en “**El Derecho de la Educación. Situación y Perspectivas**” Alfred Fernández y Jean-Daniel Nordman.

⁶¹ “**La Protección Social en la Visión del Gobierno de Chile**”, en “**La Protección Social en un Mundo Incierto**” Gonzalo Martner (Editor) Santiago 2007. Intervención de la Presidenta Bachelet en 28 de Septiembre de 2006.

Muchos han querido ver en las discrepancias intra concertación un renacimiento de los viejos bandos de los auto complacientes versus los flagelantes. En realidad, aquello no es así. No habíamos apreciado, como en las frases reproducidas de la Presidenta, la presencia de discursos coherentes, modelos antagónicos en la discusión de fines del Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle. No, sólo se puede apreciar allí la manifestación de sensaciones, casi estados de ánimo, que a la larga da cuenta de una especie de “progresismo con sentimiento de culpa”, por un lado, enfrentado a “liberales con exceso de entusiasmo”.

La intención del cuarto Gobierno de la Concertación va más allá de estas sensaciones, implica la construcción de un modelo con un discurso nuevo. Conectado con una tendencia mundial transversal que extiende el proceso de preeminencia de los derechos humanos individuales a los derechos sociales colectivos.

En Chile este es un proceso nuevo, un intento de corta historia, ya dio sus primeros pasos en la política pública que pretende transformar la educación chilena, un campo sembrado de ideas nuevas y cercado de muchas preguntas.

Santiago, Mayo de 2007