

LA EDUCACION PUBLICA, UN NUEVO PERFIL

OSVALDO ASTUDILLO CASTRO*

Resumen

La acción del Estado se manifiesta concretamente en la presente década en la ejecución de políticas en los diversos sectores de la actividad de un país. Se plantea así la necesidad de adaptar las estructuras y organización de los sectores públicos nacionales a las demandas que presenta la sociedad. El esquema en que se desenvuelven las políticas públicas supone que las organizaciones adecuen el instrumental teórico y técnico para la efectividad de la acción. Para lograr dicho objetivo, desde el punto de vista de la política pública, se hace necesario modernizar la acción estatal, teniendo en cuenta tres aspectos instrumentales básicos: el mejoramiento en el diseño de las políticas, el mejoramiento en la gestión de las políticas públicas y el perfeccionamiento de la evaluación de las políticas.

Abstract

State action is manifested concretely in present decade in the execution of political in diverse sectors of country activity. It is try to adapt the structures and organization from national public sectors to demands that it presents society. The outline in that public politics are unwrapped supposes for an effective action that organizations adapt theoretical and technician instrumental. To achieve this objective, from public politics point of view, it becomes necessary to modernize state action, keeping three basic instrumental aspects: the improvement in politics design, the improvement in public politics administration and the improvement of politics evaluation.

* Decano Facultad de Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Introducción

Las sociedades de América Latina y el Caribe enfrentan pocos desafíos más importantes como la necesidad de realizar, ampliar o profundizar sus reformas educativas. A medida que los países se orientan hacia economías abiertas, sistemas de gobiernos democráticos y a una progresiva descentralización estatal, se están generando nuevas demandas que exigen respuestas radicalmente distintas de los sistemas educativos vigentes. Cada vez más se requiere que el sistema educacional genere egresados que cumplan con las demandas que presentan los puestos de trabajo en una economía internacional competitiva, fomenten cambio tecnológico, promuevan la equidad social y se incorporen a una ciudadanía que asuma plenamente sus responsabilidades democráticas.

Sin embargo, el modelo tradicional del desarrollo educacional en la región –vigente desde los años 60– se ha enfocado casi exclusivamente a expandir las matrículas y no ha producido niveles adecuados de calidad, equidad y eficiencia. El resultado ha sido un sistema que frecuentemente resiste el cambio y falla en responder a las demandas de los nuevos mercados de trabajo y a una ciudadanía moderna. Pocas veces en el pasado se ha hecho tan imperiosa la necesidad de orientar la sociedad en su conjunto a nuevos modelos educacionales que sean acordes con las necesidades de la región en los albores del siglo XXI¹.

Cuando las sociedades latinoamericanas emergen como naciones durante el siglo pasado, al Estado le cupo un papel significativo en la tarea de integración nacional, territorial, social y económica –dentro de un modelo de crecimiento hacia afuera de tipo liberal– mediante la incorporación de la población a la ciudadanía. Pero después de la

¹ Puryear, Jeffrey M. y Brunner, José Joaquín (1995). Educación, equidad y competitividad económica en las Américas: Un proyecto del diálogo interamericano. Secretaría General de la OEA. Vol. II, Colección INTERAMER, Washington, p. 3.

depresión económica de los años 30 y de la Segunda Guerra Mundial, el Estado asume un papel más activo con la intención de imponer un modelo de desarrollo económico “hacia adentro”, de tipo keynesiano, basado en la sustitución de importaciones y en la industrialización (Casassus: 1989).

Pero en las últimas décadas se han generalizado las críticas al Estado planificador o benefactor en lo administrativo; ellas apuntan a la ineficiencia de los aparatos burocráticos, sus altos costos y el freno que significa la introducción de innovaciones. En lo político, la representación ciudadana que se hacía tradicionalmente a través de los partidos políticos comienza a ser sobrepasada por la representación corporativa de intereses organizados. En lo económico se señala la creciente dificultad para resolver los problemas de empleo en un contexto que hace difícil mantener altas tasas de crecimiento (Tedesco: 1988)².

En la década de los 80 entra en crisis la racionalidad keynesiana respecto al papel que el Estado debe desempeñar en la superación de los actuales conflictos que surgen de la aplicación del modelo de desarrollo en curso. El Estado abandona su papel de benefactor, compensador y articulador de los intereses sociales más amplios, entrando a favorecer aquellos de los grupos vinculados al sector moderno de la economía.

Ahora bien, la acción del Estado se manifiesta concretamente en la presente década en la ejecución de políticas en los diversos sectores de la actividad de un país. Se plantea así la necesidad de adaptar las estructuras y organización de los sectores públicos nacionales a las demandas que presenta la sociedad. El esquema en que se desenvuelven las políticas públicas supone que las organizaciones adecuen el instrumental teórico y técnico para la efectividad de la acción. Con

² Hevia Rivas, Ricardo (1991). Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina. UNESCO/REDUC, Santiago de Chile, p. 13.

la evolución de las relaciones económicas, los países se han vuelto interdependientes y la satisfacción de las necesidades públicas supone perfeccionar las relaciones entre los sectores público y privado en la búsqueda de una mayor eficacia. Para lograr dicho objetivo, desde el punto de vista de la política pública, se hace necesario modernizar la acción estatal teniendo en cuenta tres aspectos instrumentales básicos³.

- **el mejoramiento en el diseño de las políticas**, donde se trata que la acción específica que se desarrolla en un sector esté legitimada por su consistencia con las demanda de la población y porque emana de acuerdos esencialmente democráticos;
- **el mejoramiento en la gestión de las políticas públicas**, donde se trata de combinar en forma óptima las decisiones principales de gobierno, a través de una organización pública coherente; esto redundaría en una mayor eficacia de la acción pública, porque es probable un mayor poder de decisión y especialización;
- **el perfeccionamiento de la evaluación de las políticas**, donde se trata de orientar y reorientar la ejecución de las políticas hacia lo cualitativo y hacia el logro de la mayor efectividad posible en los programas de gobierno.

I. Elementos de contexto de un escenario favorable

El universo de la gestión educativa es hoy muy diferente del de comienzos de la década presente. Estamos viviendo tiempos interesantes, en los cuales la rapidez de las transformaciones en curso nos plantea una serie de desafíos para comprender el sentido de los cambios. Estamos en un momento complejo, por cuanto ya no sólo es el Estado el único motor de la acción educativa, sino que se integran a

³ Lahera, E. (1992). “Mejoramiento de las políticas públicas”, en Diario Financiero, Santiago de Chile.

ella un conjunto de nuevos actores sociales tales como los maestros, las comunidades, las asociaciones de padres, organizaciones no gubernamentales, empresarios, etc., cada uno con demandas propias. Es también un momento novedoso por las dinámicas, nuevos problemas y preguntas que emergen de estas distintas demandas.

Estamos en un momento en el cual el contexto nos ofrece grandes posibilidades y oportunidades para los que nos desempeñamos en el ámbito de la educación. Esto puede ser percibido al considerar algunas de las dimensiones que contribuyen a configurar un escenario favorable⁴.

Desde una **perspectiva internacional** se puede apreciar que existe un ambiente muy favorable para el desarrollo de la educación. Los escenarios futuros del siglo XXI que lo señalan como un siglo que se desenvuelve bajo el paradigma de la sociedad informática, indican que el futuro estará influenciado por lo que acontece hoy en los sistemas educativos.

Desde una perspectiva teórica se cuenta con planteamientos tales como el documento de CEPAL-UNESCO *“Educación y conocimiento: ejes de la transformación productiva con equidad”*, que es aceptado en el ámbito académico. Se afirma el papel central que ocupa la educación en el mundo contemporáneo, en la capacidad nacional del crecimiento económico, en la integración social y en los esfuerzos por superar la pobreza.

En el **ámbito político** se puede apreciar que importantes sectores de la sociedad van adquiriendo mayor conciencia acerca de la centralidad y las potencialidades de la educación. Significativamente, los Ministros de Educación reunidos en PROMEDLAC IV (Quito, 1991) y PROMEDLAC V (Santiago de Chile, 1993) anunciaron el

⁴ Casassus, Juan. (1994). Panorama de la planificación y gestión educativas. VI Reunión Técnica de REPLAD: Los desafíos de la descentralización, la calidad y el financiamiento de la educación. UNESCO/OREALC, Santiago de Chile, p. 10.

inicio de una nueva etapa del desarrollo educativo, y recomendaron acciones a fin de profesionalizar la acción educacional para enfrentar los nuevos desafíos.

En el **ámbito financiero** de la educación se aprecia que, por una parte, la curva descendente que se iniciara a comienzos de los años 80 cambia de sentido alrededor de 1987, cuando se inicia un proceso de recuperación con distintos ritmos en los diferentes países. Por otra parte, los organismos de crédito internacional modifican sus políticas de préstamo, desde el financiamiento de infraestructura hacia el financiamiento en el área de recursos humanos. De este viraje –en 1994 sólo considerando el Banco Mundial y al BID– se llegaba a cifras del orden de los 2.000 millones de dólares anuales para la educación de la región.

Se aprecia también el **ámbito de la cooperación internacional y horizontal** con el desarrollo y fortalecimiento de mecanismos tales como la REPLAD, la REDALF, PICPEMCE y SIRI (UNESCO), REDUC y centros regionales como CINTERPLAN (OEA) y CLAD que son organismos que crean y difunden informaciones en el campo educativo y facilitan los cambios de mentalidad.

Sin embargo, es en el **ámbito de la acción del Estado** donde se aprecian los mayores cambios. En ese espacio es donde se están produciendo profundas transformaciones y reorientaciones de la acción de los sistemas educativos de la región y donde se aprecia la emergencia de nuevos actores y alianzas que dinamizan los procesos.

En todo caso, si bien éstos son elementos que han favorecido e iniciado un proceso de recuperación y de cambio, los logros alcanzados son insuficientes. Esto se puede apreciar, por lo menos, en tres áreas⁵:

- **En el área estratégico-política**, la educación no logra asentarse como eje de resoluciones en centros claves de decisión como

⁵ Casassus, Juan. *Op cit.*, p. 11.

son, por ejemplo, los Ministerios de Hacienda. Cuando se ha iniciado un significativo proceso de construcción de acuerdos nacionales en educación, aún operan con acuerdos mínimos de alcance limitado.

- **El área del financiamiento** es otro espacio en el cual, si bien ha habido progresos, los presupuestos nacionales son aún insuficientes para alcanzar niveles aceptables. En la región, los presupuestos se sitúan alrededor del 3% del PIB comparados con alrededor del 6% del PIB que se verifica en los países centrales.
- **En cuanto a la dinámica de cambio**, el ritmo ha sido menor que el requerido debido a la resistencia de los agentes mismos del proceso educativo.

A pesar de que existe una oportunidad para producir cambios, la etapa que se inicia simbólicamente con la Conferencia Mundial de Educación para Todos, que tuvo lugar en Jomtien en 1990, no durará infinitamente. La velocidad de los cambios es aún insuficiente frente a márgenes de tiempo limitados. Si se desea evitar la pérdida de una nueva oportunidad para la educación, es necesario hacer las cosas y hacerlas bien. Hacer lo correcto y necesario e imprimir mayor velocidad al cambio.

Sin embargo, la diversificación de los sistemas, independientemente de las diferencias de cobertura y de culturas, parece obedecer a momentos y formas diferentes en las respuestas a desafíos similares. En alguna medida, parte de la diversidad parecería corresponder al grado de desarrollo y de madurez de los distintos sistemas, la comprensión que las autoridades tengan de los nuevos desafíos a enfrentar y de las formas de organización y gestión que deben adoptarse para resolverlos.

El análisis de la situación educativa de la región parece destacar tres desafíos integradores⁶:

⁶ Casassus, Juan. *Op cit.*, p. 16.

- **El desafío de la calidad.** El peso para planificar y gestionar el desarrollo de los sistemas desde la etapa cuantitativa a la cualitativa, constituye un momento clave. Presenta una serie de problemas diversos: identificar niveles de calidad, diseñar y aplicar una gestión que responda a factores de calidad y contemplar la equidad.
- **El desafío de la descentralización.** La descentralización complica enormemente las cosas. En este sentido, podemos destacar que distintos lugares de gestión dan lugar a distintas prácticas de gestión porque los problemas que se enfrentan son diferentes. El nivel central debe preocuparse de formular políticas, concertar y consensuar, generar normativas nacionales, velar por la equidad, la movilidad, la calidad, detectar necesidades. Eso da un perfil profesional particular que requiere de una visión analítica y una capacidad directiva para diseñar y evaluar políticas. En un nivel local, las competencias son otras: capacidad para establecer procedimientos de recolección de estadísticas, ejecutar programas de calidad, elaborar planes, articular las orientaciones de la escuela con la demanda local y ejecutar presupuestos. Esto da un perfil diferente que exige poseer técnicas presupuestarias, de programación y evaluación y la capacidad de resolver problemas.
- **El desafío financiero.** Como ya hemos señalado, los presupuestos nacionales son aún insuficientes para alcanzar niveles aceptables y, por lo tanto, hay que generar la capacidad para conseguir recursos adicionales, convocar a nuevos actores financieros y ejecutar eficientemente los programas.

Los países se encuentran en situaciones distintas con respecto a la forma como se presentan los desafíos y de qué manera los están enfrentando. Hay países en los cuales se están desarrollando formas organizativas estratégicas y de calidad total para responder a los desafíos. Otros, están iniciando el ajuste educativo y analizando un

conjunto de componentes de diferentes modelos de gestión. Finalmente, algunos países se encuentran en una situación colapsada.

II. Cambios sociales y sistema educacional

Las demandas adquieren sentido cuando se analiza el marco real y concreto dentro del cual éstas se plantean. Por consiguiente, para entender las demandas que se hacen al sistema educacional, al menos debe tenerse en cuenta lo que está pasando en la sociedad en su conjunto y que tiene estrecha vinculación con las educación y también con lo que sucede en el interior del sistema educacional.

Desde la perspectiva de la educación –y a riesgo de caer en una simplificación muy burda– los fenómenos más significativos en el plano macrosocial dicen todos relación con el cambio social vertiginoso que enfrenta nuestro país. Nuestra sociedad arrastra desde hace más de cuatro décadas un proceso de aumento de la heterogeneidad estructural y, por ende, social, con las evidentes consecuencias de dificultad de integración social y de desigualdad de oportunidades.

Durante las dos últimas décadas el país ha enfrentado un incremento del ya acelerado cambio tecnológico y ha estado recibiendo el impacto de una revolución total en las comunicaciones a nivel mundial. Estos cambios implican una acentuación en el ritmo de aumento de la heterogeneidad y en la complejidad de los factores que intervienen en la integración social. A ello se agrega un cambio, no menos importante, en relación a la visión que se tiene del Estado y al rol que se le asigna y, en estrecha vinculación a éste, a las ideologías en juego. Ha acompañado este proceso un notable desarrollo económico.

La consecuencia de este conjunto de situaciones, tanto para la sociedad como para cada persona, es perplejidad y desborde.

Perplejidad frente al rol del Estado, porque no estamos acostumbrados a relacionarnos con un Estado regulador, supervisor, descentralizado, que ha abierto espacio a la iniciativa privada en la edu-

cación y que es, además, relativamente flexible. Es difícil abandonar las viejas ideas de Estado ejecutor, monopólico en ciertos campos y centralista que hemos conocido en el país, sobre todo en aquellas áreas de política donde, como en el caso de la educación, el Estado ha sido el gran actor. Es posible que, por lo mismo, en las demandas de algunos actores éste se encuentre desperfilado como su destinatario.

Por otra parte, perplejidad frente al mundo en que cada uno se desenvuelve. Sólo a modo de ejemplo puede considerarse el impacto del desarrollo de las comunicaciones, el que nos proyecta al mundo y a mundos desconocidos: la integración de los mercados financieros, empresariales, productivos, etc., todo lo cual plantea esquemas que superan los marcos nacionales, desdibujando la imagen de país y de empresa nacional, y haciendo difusos los límites del mundo en que cada uno se desenvuelve. Todo esto sucede con una rapidez que suele ser avasalladora.

Desborde, en la medida que el importante crecimiento económico ha generado imágenes y expectativas que dan lugar a toda clase de excesos: consumismo, creencias de que todo es posible o alcanzable, soluciones técnicas impensadas, marcos valóricos que se consideran superados o sin mayor validez ante nuevas realidades o ideas que todavía no logran asentarse. La idea de límites se ha vuelto relativa.

Como consecuencia de todo lo mencionado y en medio de todo este proceso difícil de aprehender, el sistema educacional estaba en crisis. Por ejemplo, en el caso de la educación media, se había producido un desfase, una desconexión entre los contenidos y la realidad de dicha educación. Se decía que había un divorcio entre la educación y la transformación del país; entre ésta y su relación con la familia; entre los tipos de educación; entre los principios morales que sostiene y los reales que enseña; entre la educación y el avance de las comunicaciones. Uno de sus objetivos parece inalcanzable con los actuales medios: se encuentra desacreditada como mecanismo

viable para la integración y movilidad social. Se ha comprobado que las oportunidades laborales y económicas no se encuentran necesariamente en relación directa con el nivel educacional.

Por otra parte, la dinámica particular del sistema educacional ha ido generando situaciones que, favorecidas por el propio contexto, hoy se consideran inaceptables. Entre éstas, se destaca el hecho de que en el sistema educacional puede observarse una especie de *apartheid*, por cuanto la calidad se relaciona con tipos de establecimientos. Existe una educación privada para determinados grupos sociales y otra municipal (fiscal) para los demás. Las oportunidades que una y otra generan son de naturaleza radicalmente distinta. Y la situación de los profesores, la cual puede describirse como un círculo vicioso –baja valoración social, bajos salarios, menor dedicación y calidad de la educación que imparten, entre otros factores–, contribuye fuertemente a la imagen de crisis y deterioro de la educación.

Esta breve referencia al escenario de los cambios sociales en el cual se inserta el sistema educacional no quedaría completa sin hacer alguna mención de ciertos rasgos relevantes de un agente privilegiado de las políticas públicas, como es el Estado. Este es, en efecto, un actor protagónico que tiene la peculiaridad de operar como agente funcional dentro de un campo delimitado (o sector) de la vida pública, y como “representante de la sociedad grande”. Los rasgos de ese agente en el escenario actual del país apuntan a ciertos aspectos que pueden asumirse como básicos⁷:

- El Estado se percibe mayoritariamente como un sujeto que no aspira a ser un ejecutor monopólico, excluyente y centralista, sino **un regulador o supervisor relativamente suave y flexible**. Esto supone trabajar con el dato de que la sociedad parece

⁷ Errázuriz, Margarita María, *et al.* (1994). Demandas sociales a la educación media. MINEDUC, Programa de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, Santiago, p. 20.

estar dispuesta a prescindir de una visión perfectamente nítida del “tipo de Estado” que va a actuar. Esto es claramente concordante con aquello que más arriba se designaba como una situación de perplejidad ante la indeterminación del Estado.

- Se otorga especial énfasis a la capacidad de acción pública descentralizada, por cuanto en el modelo imperante **se revalora la importancia del ámbito regional o local** en que pueden adoptarse decisiones y acciones.
- Se plantea necesariamente la interacción de los entes públicos con los actores y organizaciones involucradas en la política. Esto significa destacar la importancia de los mecanismos de participación como **elemento integrante de la política misma, que permite la retroalimentación sobre la marcha de la política.**
- Se valora el papel no antagónico del Estado frente a ningún sector social. En otras palabras, se entiende que **un criterio básico para que la política se implemente efectivamente es la capacidad de hacerlo de manera no conflictiva.**

III. Problemas y campos críticos para la formulación de políticas

A partir de lo expuesto, es posible identificar algunos de los principales dilemas que enfrenta la educación y hacia los cuales apuntan las demandas⁸:

- modernización pujante v/s atraso educacional
- el mundo cerrado y excluyente del circuito privado v/s lo público
- subvaloración social v/s calidad del profesor
- la educación “inútil” y
- el “negocio” de la educación.

⁸ Errázuriz, Margarita María, *et al.*, *op. cit.*, p. 21.

Frente a este panorama, dentro del cual es difícil asimilar a tiempo los cambios y tener una opinión frente a ellos, se esperaba que las demandas no fueran consistentes ni coherentes. También se suponía que en un mismo tipo de actor social y, más aún, en el discurso de una misma persona en relación a la educación, deberían presentarse fragmentos, posiblemente contradictorios, de añoranzas de un pasado y grandes expectativas con respecto al aporte que puede hacer la modernización de la educación. Esta última hipótesis parece tener visos de realidad. Algunos actores añoran esa imagen de la educación que aseguraba inserción en la vida laboral y era vehículo de movilidad social, independiente de cuál fuera la realidad. Se recuerda con nostalgia una educación que se planteaba en términos de igualdad de oportunidades. Al mismo tiempo, se desean otros métodos de educación, otros recursos humanos, instrumentales y de infraestructura. Se quiere una educación que facilite la comprensión de la realidad.

Entre estos dos mundos, entre los cuales se ubica hoy nuestro sistema educacional –ni realmente modernizado ni exactamente a la antigua–, se generan ambivalencias y tensiones frente a ciertos ejes que son centrales para la adopción de políticas respecto a la educación. A partir del habla de los actores respecto de su percepción y enjuiciamiento de la educación, estos ejes se resumen en las siguientes polaridades⁹:

- autonomía v/s control
- igualdad v/s heterogeneidad
- conocimientos generales v/s conocimientos específicos
- sistemas cerrados v/s sistemas abiertos.

El criterio sustantivo respecto del enfoque de estas polaridades o “ejes de tensiones” es que no se puede propiciar ninguna política

⁹ Errázuriz, Margarita María, *et al.*, *op. cit.*, p. 21.

que polarice uno de los términos de estos ejes. Se asume como hipótesis central que una política que se conciba para privilegiar un polo o que, en la práctica, produzca efectos en ese sentido (y atención al problema de los efectos no anticipados), no será viable. Esta hipótesis tiene necesariamente que entenderse en el contexto del escenario de los cambios sociales descritos más arriba.

a) Autonomía v/s control

Este polo recoge la experiencia de ser tomado en cuenta, de tener algo que decir en el proceso de optar por una o más alternativas. La imagen de la autonomía evoca el acceso a la participación en el sentido de que si se abre un espacio donde el sistema “deja la posibilidad de influir en la decisión o de adoptarla”, se hace también posible la experiencia de ser tomado en cuenta. La imagen del control, como otro polo de este eje, connota la idea de exterioridad de la regulación, donde la participación quedaría reducida, en el mejor de los casos, a la sola expresión de opiniones, que nunca se sabe si serán o no tomadas en consideración, porque el polo del control es remoto, distante y, en cierto sentido, inaccesible.

La autonomía no es sinónimo de desregulación; es más bien un tipo de regulación distinta. Tampoco significa una disminución de las exigencias de eficiencia y de buen rendimiento. Por el contrario, autonomía puede llegar a significar más exigencias, puede implicar que suba el umbral de los estándares del proceso educativo. Lo que se plantea en el polo de autonomía es que el actor se involucre en el sistema (“el sistema se preocupa de nosotros”) y la proximidad de la instancia decisoria (el sistema, en este caso representado por el establecimiento, “responde a nuestras realidad”).

El polo de control está siempre asociado a la capacidad reguladora del Estado. Es siempre el poder público (referido como el sistema o como el Ministerio) el que aparece haciéndose cargo del control. Hay elementos de autocontrol en el polo de la autonomía, pero ellos aparecen implícitos en la visión de los actores.

b) Igualdad v/s heterogeneidad

El juicio que se emite sobre el sistema educacional chileno es que ya no es socialmente tolerable que se mantenga y ensanche la brecha de calidad que separa a la educación particular y a la educación pública (municipal/particular subvencionada). Los problemas de calidad afectan a todos los tipos de educación que coexisten en el sistema, pero la mala calidad de la educación pública hipoteca gravemente el compromiso socialmente declarado que ésta tiene respecto de contribuir a la igualación de oportunidades en el sistema social del país.

Un paréntesis. Al término de 1950, el sistema educacional chileno alcanzaba aproximadamente a los 500.000 alumnos, mientras que hoy esta cifra llega con facilidad a los 3.306.154 estudiantes, desglosados del modo siguiente¹⁰:

• Educación municipalizada	: 1.839.124	(55,63%)
• Educación particular subvencionada	: 1.104.650	(33,41%)
• Educación particular pagada	: 311.483	(9,42%)
• Corporaciones	: <u>50.897</u>	(1,54%)
Total	: 3.306.154	alumnos

El polo de igualdad reafirma la acción pública que interviene para garantizar acceso igualitario, para eliminar la discriminación social y cultural, para compensar la capacidad de desempeño de ciertos grupos sociales adversamente afectados por problemas estructurales como la pobreza o el extremo alejamiento geográfico.

¹⁰ Ministerio de Educación (1998). Compendio de información estadística 1997, División de Planificación y Presupuesto, Depto. de Estudios y Estadística, Santiago de Chile, p. 52.

La educación sigue siendo valorada como un proceso que hace posible una especie de garantía social de la equidad. No obstante, los actores perciben que la educación está haciendo una contribución perversa a ese proceso, porque la presencia de la brecha privada/pública es de tal envergadura que se termina reproduciendo y perpetuando la desigualdad social. El sistema trabaja en contra de sí mismo al no asumir un compromiso profundo con la equidad de la oferta educativa una vez que ha posibilitado el acceso generalizado al sistema.

La imagen social de igualdad que emerge de los actores no es la uniformidad de los contenidos y procesos dentro del sistema o de los establecimientos. La eliminación de la brecha no debe pasar por la uniformidad de la oferta educativa de la parte pública del sistema. No se está para nada asumiendo el discurso de “una misma educación pública para toda la nación”.

La igualdad no se contradice necesariamente con la heterogeneidad, pero a no ser que el proceso complejo que relaciona equidad con calidad se calibre cuidadosamente, se teme que la sintonía con la diversidad pueda reproducir perversamente la discriminación a lo largo del sistema.

c) Conocimientos generales v/s conocimientos específicos

Este es un eje que ocupa un lugar central en la discusión acerca de los contenidos que se supone que el sistema de educación media transmite hacia los alumnos. El sustrato más profundo en el cual se ubica este eje tensional tiene que ver con la racionalidad valórica o instrumental que el conjunto del currículo de la educación media proyecta al proceso formativo de los alumnos. Este eje transita desde un polo que está caracterizado por la transversalidad de las habilidades, la generalidad de los conocimientos y la integralidad del modelo formativo (polo que podemos denominar como “conocimientos generales”) hasta el otro extremo, caracterizado por las habilidades especializadas para actuar con pericia en un campo muy preciso de la

actividad técnico-profesional, por la sobrevaloración de la especialidad, y por la adopción de un modelo formativo que privilegia el comportamiento del “experto” que se prepara muy bien para saber mucho de muy poco.

La discusión de los actores en este eje toma a veces la forma de una oposición entre el humanismo como sinónimo de formación difusa, blanda, poco estructurada, holística, que apunta al modelo de un hombre “culto”, pero obsoleto, y un saber experto que capacita al especialista para ser inmediatamente útil al proceso productivo o al mundo del trabajo en general. La asociación que implícitamente se hace en esta acepción es la del humanista como un individuo penosamente al margen de la vida real, del mundo concreto de la vida práctica y la del especialista como un experto que está muy bien familiarizado para actuar eficazmente en el mundo real donde hay que “ganarse la vida”.

Lo que subyace en el discurso de todos los actores respecto de esta polaridad es una percepción muy clara de que el mundo moderno exige una mucho mayor capacidad de adaptación de las personas a un entorno cambiante e impredecible. Esa capacidad puede, en definitiva, estar presente en uno u otro polo, a condición de que no haya una concepción estereotipada y simplista de las virtudes y defectos de cada uno de ellos. Los actores plantean con fuerza e insistencia que la educación media no puede orientarse predominantemente al ingreso a la universidad (el polo de la formación general). Al mismo tiempo, se señala con igual fuerza que de ninguna manera puede tenderse a una reconversión masiva de este tipo de enseñanza a educación técnico-profesional (el polo de la formación especializada y los conocimientos específicos). Se plantea explícita y enérgicamente la idea de que ni la especialización ni la generalización pueden acentuarse mucho.

En esta discusión subyace el supuesto de la apertura del liceo hacia el entorno. Esa apertura necesita incluir activamente el mundo de la vida familiar, que es vista como la gran matriz formadora de los

valores, y el mundo de la vida laboral, que es, por su parte, la gran matriz formadora de las habilidades instrumentales. Es, entonces, muy importante tomar nota de la necesidad de que las políticas orientadas a uno u otro polo estén abiertas a la interconexión de estos dos mundos y eviten a toda costa una visión de antagonismo entre ellos.

d) Sistemas cerrados v/s sistemas abiertos

El eje de tensión entre “sistemas cerrados” y “sistemas abiertos” combina distintos criterios. Un primer criterio tiene que ver con los nexos que el sistema educacional es capaz de establecer con otros subsistemas sociales (por ejemplo, el sistema laboral, el sistema científico-tecnológico o el sistema económico). Un sistema cerrado es, en este sentido, una entidad autorreferida, que no posee conexiones con otras esferas de la vida social y que, por tanto, carece de pautas de evaluación de eficacia y eficiencia que no sean las propias. El sistema cerrado, de acuerdo con este criterio, es relativamente impermeable a las demandas sociales, porque éstas provienen de ámbitos desconectados y separados.

Un segundo criterio se refiere la pluralidad de vías de acceso al sistema y la diversidad de formas de salida o “inserción” social una vez culminado el proceso que ocurre en su interior. La analogía que mejor expresa la idea del sistema cerrado en esta acepción es lo que se ha dado en llamar el “efecto túnel” del sistema educativo, en donde se recalca la noción de una entrada y una salida igualmente estrechas. El grado en que sea cerrada o abierta la salida del sistema educacional, está directamente relacionado con la existencia de interrelaciones sistémicas de la educación con las otras esferas de la sociedad. En otras palabras, que el sistema educacional sea cerrado en su salida es algo que no se puede achacar sólo a ese sistema, pues en ello interviene el conjunto de las relaciones de la educación con otros subsistemas sociales.

En un tercer sentido, más restringido, la idea de sistema abierto o cerrado se refiere al estilo de la práctica pedagógica. Lo que se

destaca aquí es la noción de flexibilidad versus rigidez de esa práctica. Un proceso pedagógico es abierto cuando incentiva la búsqueda y la iniciativa de los alumnos, opera con un currículo que evita la “compartimentación” de las asignaturas, estimula las aproximaciones multidisciplinares y el espíritu de investigación y descansa en un sistema disciplinario que da espacio a la responsabilidad.

IV. Calidad, descentralización y rol activo del Estado

Así como el crecimiento cuantitativo del sistema educacional se llevó a cabo mediante mecanismos centralizados, las políticas ordenadas en función de objetivos de calidad sólo pueden aplicarse exitosamente a través de la autonomía creciente de las unidades operativas del sistema (escuelas, liceos, colegios, etc.) y una mayor capacidad de iniciativa de sus profesionales. Con ese fin, las políticas implementadas necesitan definir un conjunto de nuevas relaciones entre el Estado –y sus órganos competentes– y las instituciones y sus actores. Estos últimos deben asumir la responsabilidad directa de los procesos educacionales en el marco de sus instituciones¹¹.

Cada establecimiento debe estar dotado de un proyecto propio, definir sus metas y seleccionar los medios para conseguirlas. Lo que se busca es incrementar la creatividad de las unidades de base del sistema, para lo cual la descentralización es una condición necesaria. Cada unidad es puesta así en condiciones de definir su propia “trayectoria de calidad”.

No existe la idea, en cambio, que la calidad de los procesos y de las instituciones educacionales pudiera obtenerse mediante coman-

¹¹ Brunner, José Joaquín y Cox, Cristián (1995). Dinámicas de transformación en el sistema educacional de Chile, en Educación, equidad y competitividad económica en las Américas, INTERAMER 40, Serie Educativa, Secretaría General de la OEA, Washington, p. 142.

dos administrativos, proporcionados desde arriba y centralizadamente. La calidad es un asunto mucho más complejo que requiere “políticas finas”, altamente diferenciadas, válidas sólo para el ámbito circunscrito de cada establecimiento. A esta necesidad responden los fondos competitivos que se han creado tanto en el sistema escolar como en el superior; ellos permiten distribuir recursos en función de proyectos surgidos desde la base del sistema.

Desde la perspectiva de la descentralización del sistema escolar, la política más interesante adoptada a este respecto es la de los proyectos de mejoramiento educativo (PME), cuyos principios de operación apuntan hacia la convergencia entre las iniciativas provenientes desde las escuelas –de abajo hacia arriba, inductivamente– y una planificación deductiva, realizada por el Ministerio central, desde arriba hacia abajo.

Los desafíos planteados al sistema educacional chileno exigen un “centro” activo: es decir, un Ministerio de Educación con funciones de nuevo tipo, relacionadas con la generación de condiciones para que el sistema pueda mejorar su calidad, equidad y eficiencia. Tales funciones son principalmente las de formulación de políticas y estrategias de desarrollo del sistema a mediano plazo, el apoyo técnico prestado a las unidades operativas, la focalización y discriminación positiva en el uso de los recursos para lograr objetivos de equidad, la información y evaluación para monitorear el desarrollo de las políticas y del sistema en su conjunto. Estas nuevas funciones plantean la necesidad de un Estado activo y de un Ministerio de Educación con capacidades efectivas de formulación de políticas, de gestión técnica y de manejo sofisticado de información.

V. Equidad, diferenciación y focalización

Como se señaló en su momento, los objetivos de equidad ya no se satisfacen ampliando la cobertura del sistema y garantizando iguales oportunidades de acceso a la enseñanza obligatoria. Las nuevas

políticas necesitan asegurar iguales oportunidades respecto a procesos y resultados educacionales. En una sociedad crecientemente diferenciada esto supone un nuevo concepto de equidad. Uno que no descansa en la noción de una provisión nacional homogénea –como hasta aquí ha ocurrido– sino en la idea de avanzar hacia una educación diferenciada en sus insumos y procesos –porque diferentes son los grupos que atiende– para el logro de resultados similares¹².

Así equidad en los años 90 significa: provisión diferenciada para la obtención de resultados similares; atención especial a los requerimientos de los grupos que social y culturalmente están más distanciados de la cultura escolar, y focalización y discriminación positiva en la provisión de insumos y apoyos técnicos. En el caso de la educación superior ha significado, en cambio, introducir el principio del cobro de aranceles diferenciados en el caso de las instituciones públicas, como una manera de reducir la inequidad que se genera al favorecer con enseñanza gratuita –o sea, costada por todos los contribuyentes– a quienes están en condiciones de pagar los beneficios privados que adquieren al obtener un título profesional o técnico superior.

VI. Desafíos y opciones de políticas educativas

No es sorprendente que las fallas de los enfoques tradicionales sobre desarrollo educativo se estén haciendo progresivamente evidentes y estén generando un movimiento creciente hacia el cambio. Han surgido diversos objetivos amplios que son centrales para cualquier reforma educativa¹³.

¹² Brunner, José Joaquín y Cox, Cristián, *op. cit.*, p. 143.

¹³ Puryear, Jeffrey (1997). La educación en América Latina: Problemas y desafíos. PREAL Documento N° 7, Santiago de Chile, p. 18.

1. Redefinición de la equidad

Existe un consenso generalizado respecto de la necesidad de hacer más equitativa la educación. La consolidación de la democracia requiere de la extensión de las oportunidades económicas al conjunto de la población. La educación es un instrumento poderosamente eficaz para este fin. Sin embargo, el concepto de equidad está cambiando. Los educadores, cada vez más, la sacan de los límites de la cobertura y definen la equidad en función del acceso a “conocimientos socialmente relevantes” y a “códigos universales de la modernidad”. En este contexto se argumenta que los educandos deben adquirir los conocimientos y habilidades requeridos por los mercados laborales modernos y por las exigencias de una participación ciudadana efectiva si van a funcionar en términos equitativos. La calidad está reemplazando la cantidad como el tema central en el debate sobre la equidad y la educación equitativa.

2. Desarrollo de un moderno sentido ciudadano

Una economía moderna, competitiva internacionalmente, requiere de un nuevo tipo de ciudadano, que sea más autónomo, mejor informado y más responsable. La educación tiene un papel fundamental que cumplir para el logro de estos objetivos ayudando a desarrollar el juicio, la tolerancia y las habilidades para resolver problemas entre sus estudiantes. Debería proveer acceso universal al conocimiento y las destrezas necesarias para una participación exitosa en la sociedad moderna, tanto en el mercado laboral como en el campo más amplio de las responsabilidades de la vida ciudadana democrática.

3. Mantención de la competitividad económica internacional

La mayoría de los analistas está de acuerdo en que un nuevo enfoque del desarrollo educativo tiene que estar ligado a la mantención de la competitividad económica internacional. La competencia internacional exitosa requiere reforzar las destrezas tradicionales y

agregar algunas nuevas, como respuesta a los cambios en el mercado de trabajo. Esto significa proveer el conocimiento, los valores y las habilidades que promueven la innovación tecnológica. A su vez, probablemente signifique fortalecer la formación básica en lectoescritura y matemática, asignándole un especial énfasis a las ciencias y desarrollando la habilidad de los estudiantes de razonar y aprender por su propia cuenta. También significa repensar los enfoques sobre educación técnico-profesional e involucrar a la comunidad empresarial en la estructuración de los procesos educacionales. Los sistemas educativos deben hacerse más receptivos a las demandas de los mercados laborales contemporáneos.

Para responder a estos desafíos se plantean, a continuación, algunas opciones de política para la reforma de la educación:

- **Hacer de la educación una prioridad política**

El Gobierno ha situado la Reforma Educativa como primera prioridad en su agenda política. Esta situación debe mantenerse y acentuarse. Junto con invertir recursos técnicos y financieros en el sector se deben destinar, además, recursos políticos importantes para la tarea de la mejoría de la educación. En términos prácticos, esto implica colocar en el debate público el tema de las actuales deficiencias de la educación y los sistemas escolares así como destinar esfuerzos para ampliar la base de apoyo político para el cambio de políticas.

- **Focalizar la inversión de los recursos públicos en la educación básica y media**

La mayoría de los pobres, y gran parte del mercado laboral del futuro, está concentrada en escuelas y liceos públicos que no lograrán avanzar mucho más en el área educativa.

- **Fortalecer la profesión docente**

La existencia de profesores calificados es fundamental para una buena educación, la que no se puede desarrollar sin un fuerte

marco profesional que el Gobierno debe asegurar. Para ello es indispensable el establecimiento de estándares altos de calidad y diseñar mecanismos para la evaluación del rendimiento del docente. Debe, además, ofrecer más y mejor entrenamiento, incentivos vinculados a la excelencia del desempeño docente y un mayor reconocimiento por mérito y profesionalismo. Finalmente, debe estar dispuesto a aumentar los salarios de los docentes. Sólo una combinación de medidas para dignificar la profesión docente logrará atraer profesores más talentosos y mejorar la calidad de la educación.

- **Descentralizar los sistemas educacionales para aumentar la responsabilidad por los resultados y ampliar la participación de los padres, empleadores y otros grupos en las decisiones de política.**
- **Centrar la atención en los productos más que en la matrícula.**

Se debe medir el progreso educacional poniendo atención en lo que aprenden los niños en la escuela, en vez de enfatizar cuántos se matriculan o gradúan. También implica establecer sistemas de información para monitorear los ingresos y resultados de las escuelas y la calidad de la enseñanza con el fin de proveer a los alumnos, profesores, administradores, padres y empleadores con información que pueda utilizarse para comparar el desempeño de los establecimientos e identificar reformas educativas.