



Panel:

Nueva Institucionalidad para la Educación Pública

Uno de los principales logros del amplio movimiento por la educación que se desarrolla hoy en nuestro país ha sido poner en evidencia la crisis de la institucionalidad de la educación, que afecta tanto al ámbito público como al privado, mostrando una abismante segmentación y la decadencia de la educación pública. Ad portas de la discusión en el Congreso sobre el Proyecto de Ley de Nueva Institucionalidad, revista Docencia quiso aportar al debate convocando a cuatro destacados investigadores chilenos para realizar un examen a las carencias y debilidades del actual sistema, y proyectar los fundamentos y lineamientos generales para una nueva institucionalidad de la educación en Chile. Así, se tocan temas transversales al ámbito escolar y superior, como es el rol del Estado, la necesidad de reformar el sistema de administración de la educación, la relación entre sistema público y privado, financiamiento, democratización, los parámetros de calidad, la selección, y las características y requisitos que permitirían construir una verdadera educación pública en todos sus niveles.

Invitamos en esta ocasión a María José Lemaitre,¹ Manuel Antonio Garretón,² Rolando Pinto³ y Jesús Redondo,⁴ con quienes conversamos en primer lugar sobre el sistema de educación superior y luego acerca del nivel escolar.

1 María José Lemaitre, socióloga, con estudios de posgrado en Educación, es Directora Ejecutiva del Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA). Preside la Red Internacional para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (INQAAHE); miembro del directorio de la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior y miembro del Consejo Asesor de la agencia española de acreditación, ANECA.

2 Manuel Antonio Garretón es Doctor en Sociología. Profesor de la Universidad de Chile. Premio Nacional de Humanidades y Ciencias Sociales. Ha publicado diversos trabajos sobre movimientos estudiantiles, reforma universitaria, educación y sociedad.

3 Rolando Pinto es profesor de Estado en Filosofía (Universidad de Chile), Doctor en Ciencias de la Educación (Universidad Católica de Lovaina, Bélgica). Profesor de Currículo e Innovaciones Educativas en la Pontificia Universidad Católica de Chile y en la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (1990 hasta la fecha) y actualmente Director de Posgrado, Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación.

4 Jesús Redondo es Doctor en Ciencias de la Educación. Psicólogo Educacional. Director del Departamento de Psicología de la Universidad de Chile. Coordinador del Programa Doctorado Psicología. Director del Observatorio Chileno de Políticas Educativas (OPECH). Representante Chile-Perú en Comité Directivo CLACSO. Integrante del Programa Equipo de Psicología y Educación (EPE) U. de Chile.





UNA EDUCACIÓN SUPERIOR QUE CARECE DE REGULACIÓN

¿Cuáles serían los principales problemas de la actual institucionalidad en la educación superior?

María José: El problema más serio de la institucionalidad de la educación superior es que no existe una instancia que permita definir políticas al respecto, es decir, no hay un gobierno del sistema para pensar en una perspectiva de mediano o largo plazo. Entonces, la educación superior termina respondiendo al juego de intereses y relaciones entre grupos que tienen más o menos poder y acaba siendo una cosa atomizada y sin rumbo definido. En ese sentido, considero que lo que hace más falta es generar alguna instancia –que no creo que sea ni una superintendencia ni una subsecretaría, dos propuestas que han estado dando

vueltas– que tenga esta capacidad para mirar en una lógica de largo plazo, de pensar cuáles son las prioridades, los objetivos, la relación entre formación universitaria, formación profesional y formación técnica, qué rol se asigna a la ciencia y a la tecnología, hasta dónde el Estado está dispuesto a comprometerse con el desarrollo de la ciencia, con la formación de pregrado, con la formación de posgrado, que defina cuáles deben ser los equilibrios entre estas distintas funciones, etc. Eso es una discusión que no se ha dado y que no hay dónde realizarla. Según mi experiencia en el Ministerio de Educación, cada vez que cambia el ministro o el subsecretario, se comienza todo de nuevo, entonces no hay continuidad. Por eso, me parece esencial buscar una forma institucional para generar esa capacidad de definición de prioridades y políticas: ¿qué se hace en otros sectores estratégicos de la vida nacional? ¿Qué experiencias internacionales existen que puedan iluminarnos? Pienso más bien en un organismo colegiado que en uno unipersonal, pero es necesario buscar creativamente ese espacio, sin el cual no es posible salir de la lógica reactiva que hemos visto todos estos años.

"Yo creo que en Chile hace tiempo que la educación universitaria dejó de estar al servicio del desarrollo de un país democrático y equitativo, lo que afecta la formación ciudadana y el compromiso de la ciudadanía con los problemas del desarrollo del país".

Rolando: Yo creo que hay una institucionalidad y una política universitaria adscritas a un modelo que ha concebido la educación superior desde la lógica de responder a un crecimiento económico estimado como ideal, como una vinculación de la formación universitaria a la evolución del mercado laboral, lógica que se comienza a instalar desde antes de los gobiernos de la Concertación. Es lo que Martha Nussbaum llama *la lógica de la rentabilidad*, donde se parte del supuesto de que el mercado va estableciendo las necesidades que requiere el crecimiento económico respecto de las profesiones y de la calidad de las profesiones. Ahora, coincido con María José en que lo que no ha habido en Chile es un cambio del escenario institucional y, por lo tanto, no ha habido una política educativa distinta para la educación superior: Eso es lo que yo llamaría *los sentidos contradictorios* que tiene la educación superior en Chile.

Hoy encontramos, y particularmente a partir del movimiento estudiantil, una lógica que reclama del Estado y de la educación superior ciertos procesos, como avanzar hacia la democratización interna de las universidades, con representación de todos los estamentos universitarios y de poner fin al lucro, a la lógica de la rentabilidad, pidiendo una educación al servicio de todos los ciudadanos. Evidentemente que eso va en otra lógica, no en la de la rentabilidad, va en una lógica de lo que llamaría, en palabras de Nussbaum, *democrático-humanista*. Ahora, desde el punto de vista de la institucionalidad propuesta, esta falta de política o falta de sentido no se cambia con una superintendencia ni con una subsecretaría, ya que son formas distintas de disfrazar la política de *laissez faire*, que finalmente se impone a nivel de la educación universitaria.

Manuel Antonio: Yo creo que ambos tienen razón: hay una institucionalidad perfectamente delineada, pero orientada a que no haya política de educación superior, ya que la idea básica es que el sistema se auto-regula, lo que es falso, y en esto he de reconocer que grandes personalidades de la Concertación estuvieron de acuerdo cuando definieron la idea de un sistema auto-regulado. El sistema de educación está regulado por el sistema económico, por el sistema político, por el mercado ocupacional, etc. Hay subsistemas que podrían cumplir funciones reguladoras para la educación como el Consejo de Rectores y la Dirección de Educación Superior, pero el primero es un acuerdo entre rectores

de las universidades tradicionales y no propiamente orientador ni regulador del conjunto de la educación superior; y la segunda es una institucionalidad burocrática y secundaria en el Ministerio de Educación que posee información, pero ninguna legitimidad ni capacidad orientadora. Es decir, impera en la institucionalidad la lógica de mercado, en todos los planos: lucro en las privadas, autofinanciamiento de las públicas, altísimo costo de los aranceles.

El punto central que está en juego hoy es que toda institucionalidad responde a ciertos principios, valoraciones y orientaciones, y la que tenemos corresponde a un modelo que fue establecido en 1981, y apenas corregido posteriormente. Los dos sistemas, el escolar y el de educación superior, obedecen a principios y orientaciones que explícitamente fueron hechas, como diría la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), para revertir la tendencia clásica en Chile de una hegemonía de la educación pública, con espacios para la educación privada en los distintos niveles, e introducir lógicas de mercado, segmentando y jerarquizando la educación. Esa es la lógica con la cual esto funciona, y lo que deja planteado el movimiento estudiantil –y otros sectores– es la necesidad de refundar este sistema. Refundar significa cambiar centralmente su tendencia y, por lo tanto, generar un sistema de educación escolar y superior donde la educación pública sea hegemónica. Cuando digo hegemónica lo digo en dos sentidos: mayoritaria, es decir, que la mayoría de los niños y jóvenes chilenos que van a formar parte de la élite (aquellos que van a la educación superior) se formen en la educación pública; y segundo, que sea hegemónica en el sentido de que genere un sistema de regulaciones y normas, de manera tal que el espacio de la educación privada esté dentro de ese marco generado por la educación pública.

Frente a la actual discusión que se está dando de lo público y lo privado en educación superior, ¿qué sería lo determinante, el carácter o la propiedad de la institución? ¿Cuáles deberían ser las principales características de la universidad pública? ¿En función de qué criterios se establecen esas características?

Rolando: El carácter de una institución es sin duda lo que determina su orientación pública o privada, no la propiedad. Evidentemente, la propiedad es una

consecuencia que facilita o no el carácter, pero no es determinante. Lo público tiene que ver con tres razones o sentidos fundamentales. Uno, y en esto concuerdo con Manuel Antonio Garretón, el carácter hegemónico, es decir, lo que establece la medida del desarrollo de la educación es lo público, en términos de calidad, institucionalidad, de preocupación del Estado e incluso del desarrollo de las distintas actividades internas de la universidad. Segundo, al servicio de quién está, es decir, investigo para quién, formo posgrados para qué, establezco perfiles profesionales con qué sentido. Yo creo que en Chile hace tiempo que la educación universitaria dejó de estar al servicio del desarrollo de un país democrático y equitativo, lo que afecta la formación ciudadana y el compromiso de la ciudadanía con los problemas del desarrollo del país. Y la tercera dimensión, es una dimensión ética de mucha importancia: lo público tiene que ver con el proyecto de país, es decir, cuál es el país que queremos, de qué país nos queremos sentir miembros. Yo diría que en ese país tendría que haber un espíritu diferente. Por ejemplo, una educación pública que sea capaz de recoger la diversidad de realidades que tenemos: etnias, minorías, género, ecología, es decir, los grandes temas que van a configurar una universidad distinta.

María José: Yo creo que el tema de lo público tiene que ver con quién se apropia de las cosas, a qué intereses responde. Cuando los intereses son privados, da





lo mismo de quién sean las instituciones, por eso en este momento podemos afirmar que no hay educación superior pública en Chile, como consecuencia del régimen de financiamiento. Cuando todas las universidades dependen del financiamiento privado para sobrevivir, son privadas en la manera como se apropian de los resultados, en su lógica, estilo, aproximaciones y decisiones. Esa es la definición que deberíamos hacer en algún momento: hasta dónde estamos dispuestos a refundar el sistema para reconstruir una educación superior pública que sea capaz de responder a los intereses del país y no sola ni principalmente a la apropiación individual, de personas o instituciones, de los beneficios y resultados de esa educación.

Manuel Antonio: La educación, como dice el presidente Piñera, por un lado satisface un interés individual y por lo tanto es un bien privado en el sentido de que alguien se va a apropiarse de él. Pero a la vez, a la sociedad no le es indiferente cómo es ese *producto educación* que se está *consumiendo*, pues no le es indiferente cómo son sus profesionales y, por lo tanto, la enseñanza profesional, al igual que la investigación y todo lo demás que transmite la universidad, es también un bien público. Definido eso, la pregunta es ¿quién garantiza mejor la enseñanza, la investigación y todos aquellos elementos que definimos como un cierto



bien público? Algunos plantean que la suma de los intereses individuales o particulares va a dar el interés colectivo, pero el interés colectivo es más complejo que eso, entonces quienes pueden garantizar mejor la educación pública son las instituciones dirigidas, de propiedad y financiadas por el Estado. Eso no significa excluir otro tipo de instituciones, sino básicamente que el país apueste por una educación pública predominante, es decir, de origen y financiamiento estatal, con todas las particularidades que tiene un Estado democrático. En ese sentido el tema de la propiedad no me es indiferente, las universidades privadas pueden ayudar a la construcción de este bien público que es la educación universitaria, pero no se realiza simplemente en la suma de ellas. Y es por ello que insisto sobre lo que se afirma actualmente de que la educación sería responsabilidad preferente de los padres de familia, y el Estado cumpliría una función subsidiaria es una falacia, porque si fuera así, no tendría sentido escuelas públicas sino solo escuelas privadas, en el límite cada familia con una escuela. La responsabilidad de la educación moderna recae en toda la sociedad, pero la sociedad no es una suma de familias y grupos, la sociedad políticamente organizada se llama Estado. La responsabilidad fundamental de la educación es del Estado, tal como lo son la defensa y la seguridad del país, y por lo tanto, al contrario de la afirmación clásica, uno debería decir que lo *que no puede hacer el Estado que lo hagan los privados*, es decir, la función privada en la educación debe ser subsidiaria y no al revés. Ese es un punto clave. El derecho a la educación es un derecho primario, básico, y la libertad de enseñanza es un derecho secundario en función del primero.

María José: Existe la necesidad de que alguien garantice el ejercicio pleno del derecho a la educación, que curiosamente se presenta como secundario frente a la libertad de enseñanza. Eso solo lo puede hacer el Estado, porque no se apropia para sí, no compite.

Rolando: La evolución conceptual que nosotros deberíamos tener, estando de acuerdo con que el único que puede garantizar el derecho a la educación es el Estado, es involucrar a los privados en el cumplimiento de ese derecho, es decir, cómo el Estado obliga a lo privado a que trabaje en torno al mismo objetivo. Eso significa, entre otras cosas, pensar una institucionalidad diversa en la perspectiva de la participación ciudadana.

Manuel Antonio: El Estado no es solo organización, también es ley. Por eso, en una nueva institucionalidad de la educación superior; las universidades privadas, como siempre fue en Chile, debieran ser creadas por ley, cumpliendo con ciertos requisitos. Es decir, siendo privadas y, por lo tanto, teniendo un espacio para el desarrollo de sus propias vocaciones, especificidades e identidades, deberían cumplir con elementos como realizar concursos públicos, democratización interna, participación de las comunidades universitarias, forma de gobierno, etc. De esta forma, la universidad privada se crearía a partir de la voluntad de la soberanía popular expresada en el parlamento, teniendo ciertas exigencias que impidan que los parlamentarios aprueben cualquier cosa. Para eso tiene que haber regulación, estableciendo los criterios necesarios para ser universidad, más allá de meros requisitos técnicos. Hoy debe haber unas diez universidades privadas que satisfacen integralmente la categoría de universidad y esas diez deberían ser reconocidas por ley, como lo fueron la Universidad Católica, la Santa María o la de Concepción. Es la única manera de sancionar el carácter público de la educación, aunque se trate de una institución privada, porque si no, tienes un sistema en el que con cualquier criterio puedes proveer un bien público.

Jesús: Yo creo que el tema de lo público y lo privado se ha desdibujado mucho, porque el concepto que tenemos de público y privado es el que surge progresivamente de la alianza de la democracia con el capitalismo, donde los Estados son, sobre todo, el órgano que necesitaba el capital para su desarrollo durante estos 200 años. En este momento está en crisis este modelo, pues el capital no necesita ya de los Estados, porque está globalizado totalmente a través del capital financiero.

Por esto en la propuesta del Gobierno de Chile aparece que se quiere pasar del Estado Docente a la Sociedad Docente, concepto que oculta en realidad los intereses de los propietarios docentes, con licencia para lucrar. Ahí es donde está el problema, no en la libertad de enseñanza, sino en la propiedad de la enseñanza; y como la propiedad es lo único que tiene realmente garantía constitucional, acaba imponiéndose sobre el derecho a la educación. El *derecho a la educación*, la *libertad de enseñanza* y la *propiedad*, se triangulan en Chile,

dándole preferencia a la propiedad, la que se confunde con la libertad de enseñanza, quedando por encima del derecho a la educación, en todos sus niveles. Es un problema de la Constitución, que esencialmente está centrada, ni siquiera en la propiedad, que incluiría a la propiedad pública del Estado, sino la propiedad privada.

Hoy existe toda una tergiversación en función de la globalización del capital, un giro a lo que podríamos calificar como *anarco-capitalismo*, donde no se necesita al Estado para nada, cuanto más libre todo, mejor. Está ahora atacándose la educación y la salud, para mercantillarlas y privatizarlas, pero en poco tiempo más se va a atacar la seguridad interna y externa (policía y ejército), la justicia, etc.; porque no se necesitan como bienes públicos para la actual fase de acumulación de capital. Este tema es crucial, por eso la educación es la madre, simbólica, de todas las batallas en Chile; pues aquí se está jugando, a mi modo de ver, el elemento sobre el que pivota toda la estructura de sistema neoliberal impuesto en Chile ejemplarmente para el mundo. La relación entre educación y democracia es muy directa, depende de qué y cómo aprendan los niños, así será la sociedad que construimos para el futuro.

Manuel Antonio: Ese concepto de que la educación es la madre de todas las batallas, yo creo que es un profundo error. Ello por dos razones. Por un lado, la madre de todas las batallas es el modo cómo se constituye la sociedad, que al final es un tema político. En el caso chileno, la madre de todas las batallas hoy es una nueva Constitución. Por otro lado, la otra madre de todas las batallas es

"...en la propuesta del Gobierno de Chile aparece que se quiere pasar del Estado Docente a la Sociedad Docente, concepto que oculta en realidad los intereses de los propietarios docentes, con licencia para lucrar. Ahí es donde está el problema, no en la libertad de enseñanza, sino en la propiedad de la enseñanza; y como la propiedad es lo único que tiene realmente garantía constitucional, acaba imponiéndose sobre el derecho a la educación".



"En todos los niveles educativos tienen existir instituciones paradigmáticas de carácter público, y uno de los problemas que hay en el actual sistema de educación superior, aparte del dominio de la educación privada como tendencia, es que no hay regulación ni instituciones públicas en los centros de formación técnica e institutos profesionales".

la lucha por la igualdad. Recordemos, un solo ejemplo, que a mismo nivel educacional de hombres y mujeres, en un mismo trabajo, el hombre gana más; y mientras más alto es el nivel educacional, más grande la diferencia. ¿Qué quiere decir eso? Que la educación no iguala nada, entre otras cosas, porque esto de que *como es la educación va a ser la sociedad*, uno lo puede decir al revés, *como es la sociedad va a ser la educación*. Es la estructura social al final la que determina oportunidades y resultados. La educación reproduce desigualdades y corrige oportunidades individuales, pero no reduce desigualdades.

María José: Desgraciadamente la educación tiene mucho menos poder social del que le asignamos. Pensamos que tiene la capacidad para generar cambios significativos, pero la verdad es que no logra alterar los elementos sustantivos de la estructura social.

¿Cuáles serían los criterios para que la educación privada converja en el sentido público que se le quiere dar desde el Estado? ¿Se requiere regulación de la oferta educativa, por ejemplo, a partir de mayor fiscalización de sus currículos, cuerpo docente, equipamiento, etc., o derechamente se necesita de una planificación respecto a criterios de un desarrollo nacional sustentable?

María José: Yo creo que es imposible planificar la oferta de carreras. Si uno ve países que siguen intentándolo, como Cuba, éstos han tenido problemas gravísimos para hacer funcionar el sistema. Pero aun sin ese tipo de ejemplos, cómo prevés tú qué es lo que viene, cómo podrías decirle a alguien que no estudie filosofía porque va a ganar poco dinero y, al contrario, abrir carreras de diseño gráfico porque los diseñadores ganan más; sería una barbaridad. La política debe apuntar a la regulación de la calidad. Regular la calidad

significa exigir a las instituciones que sean capaces de tomar en consideración las necesidades y demandas sociales (considerando las competencias propias del mundo disciplinario, profesional, laboral, pero también aquellas que corresponden al desarrollo personal y ciudadano); que traduzcan estos requerimientos en función de sus principios y orientaciones fundantes, y que informen de ello a sus posibles estudiantes y a la sociedad; que si no generan nuevos conocimientos, porque no hacen investigación, al menos *consuman* los resultados de la investigación y estén al día con los avances en las áreas en que trabajan; que tengan las condiciones básicas para prestar un servicio de calidad, y para atender las necesidades de los estudiantes que reciben.

Es posible regular la calidad, y hay múltiples experiencias al respecto (incluyendo algunas nacionales). Hoy se insiste en que lo importante es evaluar los resultados. Pero los resultados —en un sistema educacional segregado como Chile— pueden depender mucho más de la selección de estudiantes que de la calidad del servicio. Una regulación de la calidad hecha en serio exige abordar los insumos del sistema (estudiantes que ingresan, planes de estudio, calificaciones docentes, etc.), la forma cómo se organizan (los procesos) y luego evaluar si se generan los resultados esperados. Estos últimos son importantes, pero solo si se producen como consecuencia de una buena adecuación de los elementos que componen el sistema.

Manuel Antonio: En todos los niveles educativos tienen que existir instituciones paradigmáticas de carácter público, y uno de los problemas que hay en el actual sistema de educación superior, aparte del dominio de la educación privada como tendencia, es que no hay regulación ni instituciones públicas en los centros de formación técnica e institutos profesionales. Una de las cosas interesantes que podría haber tenido el sistema institucional actual, además de que las universidades sean instituciones sin fines de lucro, es la creación de institutos profesionales y centros de formación técnica públicos. Sin embargo este sistema fue tan pensado solo como un negocio para los privados, que los institutos profesionales que tenía el Estado se transformaron inmediatamente, en cuanto pudieron, en universidades. Además, hay que regular

dicho campo, debería haber por lo menos un instituto profesional por ciudad importante en Chile. Por otro lado, hay que repensar si los centros de formación técnica son parte de la educación superior o parte de una educación possecundaria. Yo tengo la impresión de que dicha formación no es lo que llamamos educación superior y no veo por qué se le va a quitar dignidad si la llamamos y la ubicamos de otra manera, otorgándole un estatus distinto.

Jesús: Yo comparto que la planificación es un tema bastante débil. Creo que hace falta otro elemento: poner incentivos y apoyos en aquellos temas que se requieren con urgencia, por ejemplo, la formación de profesores de calidad. Pero es fundamental la regulación y la existencia de un buen nivel de calidad en lo público. Si hubiera un buen sistema público de educación en Chile, aunque representara el 40% o el 50% del total, el resto podría funcionar bien, porque lo privado no tendría incentivos para ser un negocio, sino una alternativa que podría ser respetable, en la medida en que, con reales posibilidades de elección de los padres, fuera elegida realmente por estos.

Rolando: También es importante el sentido de país que queremos. Yo tengo la impresión de que estamos mirando todo lo que sucede en el exterior y copiando cosas como desesperados. Recuerdo cuando vino a Chile el ministro de Educación de Finlandia a conversar sobre el tema, y el Ministro Lavín le dio una importancia enorme, dijo: *me convence lo que están haciendo en Finlandia, entonces lo vamos a aplicar acá también*, pero el propio ministro finlandés señaló: *pero en Finlandia hay un proyecto de país, tenemos una perspectiva de lo que tiene que ser el desarrollo económico social, tenemos una experiencia democrática importante, sabemos seleccionar a quienes queremos que sean educadores, etc.* Es decir, lo que sucede en educación no es en sí lo importante, sino el proyecto de país en el cual estamos inmersos. Yo creo que hace tiempo perdimos la identidad de país, tenemos tanta imitación, tanta incapacidad de pensar y discutir el país que queremos, que finalmente nos ponemos a debatir cuestiones que a mi juicio son subalternas.

María José: Por eso insisto en que lo primero que necesitamos es un espacio donde discutir y pensar qué es lo que queremos de la educación superior en una

perspectiva país y a largo plazo. En muchos países lo que hay es un consejo nacional de educación verdaderamente representativo. Un ejemplo interesante es el de Sudáfrica, donde hay un *Council of Higher Education* representativo, que permitió hacerse cargo del drama del *apartheid* y pensar la educación superior que el país quería y necesitaba.

Jesús: Para que eso pueda ocurrir el sistema educacional tiene que estar inserto en un sistema político en el cual la mayoría tenga capacidad real de decisión. Nuestro país no tiene este sistema político y la mayoría no tiene capacidad real de decisión; porque las leyes fueron impuestas violentamente hace 25 o 30 años y para cambiarlas se requiere un quórum que, sumado al sistema electoral bi-nominal, hace absolutamente imposible que la mayoría decida y esto no tiene visos de solucionarse. Seguimos en una democracia secuestrada por los que violentamente impusieron su ideología, y por los que bajo el síndrome de Estocolmo (que ocurre en aquellos que bajo un secuestro prolongado acaban identificados y defendiendo a sus secuestradores), en su sentido político, han gestionado los últimos 20 años la administración pública (la Concertación de Partidos por la Democracia). La propuesta del Gobierno dice que espera que no haya intransigencia, cuando la única intransigencia en este país es la intransigencia ideológica de la derecha, un punto





de partida que no permite ninguna conversación real encaminada a tomar decisiones.

Manuel Antonio: El proyecto país y la educación están íntimamente relacionados. De hecho, el modelo educacional que tenemos hoy responde al proyecto de país de la Dictadura Militar. Chile ha cambiado bastante en relación con lo que era en ese entonces, sin embargo el modelo educacional sigue siendo el mismo. En los años 30 se replanteó el modelo educativo en función del proyecto de ser un país industrializado, y ahí surgió determinada manera de pensar la educación. ¿Dónde se hacía esa reflexión? El Parlamento y el Estado eran importantes, porque eran lugares deliberativos, al igual que los partidos políticos, como lo era, por ejemplo, el Partido Radical en materia de formación cívica, o la Democracia Cristiana como el espacio donde se logró quizás el proyecto del siglo XX, la Reforma Agraria. Pero también eran relevantes los centros de investigación que había en las universidades, los organismos internacionales, etc., es decir, había una especie de circuito. Eso no lo tenemos hoy porque carecemos de un sistema político suficientemente abierto, expresivo y representativo. Por otro lado, las universidades públicas todavía no se recuperan realmente de la crisis y decadencia a

la que fueron sometidas en la dictadura. Los centros de investigación y de reflexión que existieron en aquella época prácticamente desaparecieron, y hoy el Estado es mucho más un espacio de tecnocracia, en términos de políticas públicas inmediatamente aplicadas a un campo, que lugar de reflexión. Para qué decir los partidos políticos, que más allá de la crisis de representación debido al sistema electoral y a la falta de recursos han dejado de ser escuelas de debate y formación y se han transformado en máquinas electorales o de administración del gobierno y de oposición, dejando de ser referentes ideológicos y proponentes de proyectos en los diversos ámbitos de la sociedad. He ahí la dificultad de pensar un proyecto de país. Lo que pasa es que a veces no nos damos cuenta de lo que significaron 17 años de Dictadura Militar como destrucción real de un país, de sus esperanzas, de su manera y posibilidades de pensar, de las alternativas de la ciudadanía.

FINANCIAMIENTO, ESTRUCTURA Y GESTIÓN QUE DEBILITAN LA EDUCACIÓN PÚBLICA ESCOLAR

¿Cuáles serían las principales falencias de la institucionalidad educativa en el sistema escolar?

Jesús: El gran problema de este sistema escolar es el sistema de financiamiento. Es ahí donde pivota todo lo demás; en el absurdo de un financiamiento que da supuestamente igualdad de condiciones a todos los centros educativos del sistema financiado con fondos públicos, a través del financiamiento por día de asistencia de cada niño a la escuela. Este "modelo" de des-financiamiento, único en el mundo, ha generado la progresiva destrucción del sistema público municipalizado, dejado a las posibilidades y decisiones de cada comuna. En los hechos se termina con la educación pública chilena. En este contexto se desarrolla todo un negocio con los colegios privados subvencionados por el Estado y la apariencia de calidad que intenta ocultar la capacidad de pago de las familias, la selección de estudiantes de los centros y la generación de un verdadero *apartheid* educacional.

María José: Puede ser, pero yo diría que el problema central, sobre todo pensando en educación pública, es un tema de gestión. Si uno mira la educación municipal,



tenemos una educación pública dividida en 345 unidades a lo largo del país, de las cuales una inmensa mayoría tiene una población pequeña y pobre. Muchos de esos municipios ni siquiera tienen educación media. Además existe un nivel de heterogeneidad feroz, en casi cualquier aspecto que uno quiera considerar: comunas grandes y chicas (el 66% de las comunas tiene menos de 4.000 niños en edad escolar); ricas y pobres; urbanas y rurales. Por supuesto, las comunas chicas y pobres, que son la inmensa mayoría, no tienen cómo gestionar la educación. A modo de ejemplo, el 20% de los municipios no tiene a nadie a cargo de la educación, ni siquiera para contabilizar los recursos que entran; y más de un tercio no tiene personal técnico pedagógico de ningún tipo.

Jesús: ¿Pero por qué no los tiene?

María José: Porque la educación ha sido entregada a un municipio que no está organizado para eso, que no puede separar la gestión de la educación del resto de la gestión municipal (las corporaciones educacionales fueron declaradas inconstitucionales), donde la única plata segura que llega todos los meses es la que proviene de las subvenciones, con un alto riesgo de que se use para cubrir urgencias municipales –legítimas, pero correspondientes a otros sectores–. Pero sobre todo no hay capacidad de gestión. Las escuelas y los liceos quedan entregados a la voluntad de directores que no tienen atribuciones y de un municipio que no tiene capacidad técnica (ni tiene cómo obtenerla, porque no tiene recursos para ello) para administrar establecimientos educacionales. Es una estructura que no tiene destino. Por supuesto, hay establecimientos municipales que tienen buenos resultados. ¿Cuáles? Los que operan en municipios ricos, con criterios privados. Pero ese no es un modelo replicable, aunque parezca legitimar la opción de municipalización. Eso es lo que hay que abordar.

Manuel Antonio: Estoy de acuerdo contigo en que el problema es de estructura y gestión. En ese sentido la municipalización es un desastre. Los diversos componentes del sistema educativo están segmentados, fragmentados, sin relación el uno con el otro. Ello deja al Ministerio de Educación sin tuición real sobre el conjunto del sistema.

María José: Y es un Ministerio de Educación que, además, ignora al municipio porque no tiene interlocutor válido ahí. Llega directo a la escuela, pero lo hace con una diversidad de programas que compiten entre sí y que la escuela no sabe cómo manejar. Es un desastre como estructura y como gestión.

Durante la gestión de Mónica Jiménez en el Mineduc, la presidenta Bachelet había comprometido la presentación de una ley de educación pública. Trabajamos intensamente en eso y salió un proyecto bastante razonable que se hacía cargo de los problemas de gestión. Desgraciadamente, al Ministerio de Hacienda no le gustó, y se gestó una alternativa que no se hacía cargo de los problemas de fondo. El proyecto del Ministerio de Educación –que finalmente no se conoció públicamente, solo se mostró el del Ministerio de Hacienda– planteaba una estructura de corporaciones de derecho público. Estas tendrían respaldo, recursos, y capacidad de conducir y dirigir los establecimientos públicos del país. Se hacía cargo de los avances en la infraestructura vial, que hoy permite trasladar niños a escuelas más grandes, concentrando matrícula (¡hoy hay todavía una cantidad increíble de escuelas con menos de cinco alumnos!), lo que permite dar un mejor servicio, contratar profesores, contar con apoyo técnico y mantener el rol integrador de la escuela en una comunidad más amplia. En algunos lugares, por supuesto, habría que seguir atendiendo a grupos pequeños de niños, pero eso tiene que ser la excepción. Dicho proyecto planteaba una educación pública con capacidad de gestión y en una estructura manejable, diferente a la actual atomización en 345 municipios, que es una locura. Y a esta reestructuración le debes agregar una reformulación del financiamiento.

"Las escuelas y los liceos quedan entregados a la voluntad de directores que no tienen atribuciones y de un municipio que no tiene capacidad técnica (ni tiene cómo obtenerla, porque no tiene recursos para ello) para administrar establecimientos educacionales. Es una estructura que no tiene destino".



Jesús: No estoy de acuerdo. Hay países que están municipalizados y funcionan perfectamente, incluso con comunas chicas, medianas y grandes, porque hay financiamiento estatal basal por presupuesto nacional. Y si un aula de un colegio tiene cuatro alumnos, porque es eso lo que puede tener en su territorio, eso se financia completamente. En Chile la institucionalidad es un tema central por el desastre de la desconcentración desfinanciada de la municipalización realizada en el periodo de la dictadura, y defendida, posteriormente, por los "hacedores de políticas públicas" bajo el concepto de "descentralización", con una grave confusión de conceptos. Pero el modelo de descentralización real a nivel local no es necesariamente negativo para la calidad y equidad de la educación si va acompañado de financiamiento basal adecuado, apoyo y supervisión especializada, realizada por organismos públicos y no de mercado; y sobre todo de participación real de los actores educativos y sociales en las decisiones en el ámbito local del sistema educativo y de cada una de las escuelas y liceos públicos.

Rolando: Para mí el tema tiene que ver con el rol que debe jugar el Estado. El tipo de Estado que tenemos, subsidiario, no va a resolver los problemas ni de financiamiento ni de estructura ni de gestión de la educación. La Propuesta de Nueva Institucionalidad del Colegio de Profesores⁵ es acertada cuando plantea que sin un cambio constitucional no habrá cambio en el rol del Estado. Y es a partir de ahí que yo comienzo a ver una institucionalidad diversa. Para mí el problema no es la municipalización de la educación, ese es un problema absolutamente secundario. El tema de la gestión se resuelve si es que el Estado se responsabiliza de gestionar, financiar y supervisar la educación. Cualquier estructura con un Estado que realmente oriente, gestione, financie, puede ser buena. Yo no estoy predicando la vuelta al Estado Docente centralizado. Yo quiero un Estado Público, no un Estado que reduce la política redistributiva de los bienes materiales y culturales a la función Docente. Prefiero entonces hablar de un Estado Democrático Social fuerte y hegemónico que represente efectivamente el interés de una vida ciudadana justa, equitativa y solidaria, de acuerdo con lo que aspiran las mayorías sociales de nuestro país.

Manuel Antonio: Pero, ¿por qué no el Estado Docente? Otra cosa es cómo se estructura ese Estado, permitiendo flexibilidad, autonomía, descentralización, forta-

lecimiento de comunidades educativas. La idea del Estado Docente alude a que básicamente es el Estado el responsable de proveer la educación y su calidad. Es el Estado el que tiene el papel central. Pero hoy tenemos una educación pública que no es la hegemónica ni la mayoritaria, como lo fue en la historia de Chile.

María José: Y no lo es porque las condiciones en las que se ofrece son imposibles.

Manuel Antonio: Totalmente de acuerdo, pero lo que quiero decir es que hay que volver a una educación pública o estatal mayoritaria, hegemónica. El problema es cómo la estructuras. Y tal como está estructurada a nivel de municipalidades no funciona. Lo que hay que buscar es un sistema descentralizado, por regiones y, dentro de las regiones, por zonas educativas que incluyen municipalidades pero que no les entrega a ellas la responsabilidad principal. Como esto tiene que ir acompañado de una transformación mayor del sistema político, implica tener regiones en serio que eligen sus autoridades...

Rolando: Que tienen su propia idiosincrasia, su propia identidad, su propia educación. Ese es un problema fundamental, definir la naturaleza de un Estado distinto. Llamémoslo Estado Democrático Social que se ocupa preferentemente de la protección y el desarrollo de los derechos ciudadanos, entre otros, el de tener una educación pública de calidad, una salud nacional de calidad, de viviendas dignas, cómodas y de calidad material y con servicios baratos o gratuitos. Con todo esto estoy de acuerdo, pero no con estas reducciones conceptuales de lo Docente. Pero en fin, da lo mismo la palabra. Yo me refiero a un Estado que tenga el poder democrático de orientar, de gestionar, de financiar, de supervisar la política educativa nacional; pero también de exigir calidad, cerrando o abriendo establecimientos educacionales y/o eventuales colaboradores privados del rol educativo preferente del Estado. Se trata, entonces, que la política pública para la educación responda a la calidad de vida y de formación a la que aspiran hoy día nuestros jóvenes universitarios y de educación media del país.

María José: Pero eso pasa por modificar completamente la estructura del Ministerio de Educación, si es que vamos a entender el Mineduc como la entidad estatal que se va a hacer cargo del sistema. Lo que tienes hoy

⁵ Nueva institucionalidad para la educación pública. Propuesta del Colegio de Profesores de Chile A.G. Mayo 2011. Disponible en www.colegiodeprofesores.cl

entre las Secretarías Regionales Ministeriales (Seremi) y los Departamentos Provinciales (Deprov), con escasas capacidades técnicas, no resuelve el problema. La propuesta del Ministerio de Educación a que hacía referencia antes modificaba también esa estructura, generando un Servicio Educacional que se relacionaba esencialmente con los sostenedores públicos y privados, dejando la gestión de los establecimientos en manos de las corporaciones públicas que reemplazaban a los municipios. En la práctica, se trata de generar una capacidad técnica sustantiva, que permita apoyar y supervisar la gestión educativa a nivel agregado, poniendo la responsabilidad por la gestión de los establecimientos en manos de los sostenedores y los directores respectivos.

Rolando: Es que está pensado dentro de la estructura de un Estado subsidiario y en esta lógica los Seremi no son más que colocadores de recursos.

María José: En el fondo tienes que cambiar la estructura de gestión de escuelas y liceos, y la forma en cómo se llega con las políticas a esas escuelas y liceos. Y por otro lado, la capacidad del Estado, o más concretamente, del gobierno, de llegar con las orientaciones, los recursos, los apoyos, los programas, a esta estructura. Porque ninguna de las dos cosas funciona.

Manuel Antonio: Pero aun resuelto eso, de tener un sistema de educación pública mayoritario hegemónico, descentralizado y con buen sistema de gestión, tienes el problema de cómo te pronuncias frente a la educación privada en el sistema escolar; problema que también se presenta en la educación superior. No entiendo por qué en la educación superior está prohibido el lucro –lo que está muy bien aun cuando actualmente es solo teórico– y a los sostenedores de las escuelas se les acepta que sea un negocio. El lucro, como ganancia o utilidades que se destinan a los bolsillos de los dueños o a inversiones extra educacionales, es decir, no como remuneración del trabajo ni reinversión de excedentes en las instituciones educativas, debe ser erradicado de todos los niveles educacionales cuando el Estado aporta recursos. Es decir, hay que pensar en un sistema escolar y de educación profesional y técnica privados, complementario del público, distintos al actual, regulados, con un aporte estatal que excluya fines de lucro por parte de los establecimientos y termine con el financiamiento compartido, en la medida que ambos incrementan las desigualdades. Obviamente

te ello, junto a la educación gratuita generalizada, pero con excepción para los más altos niveles de ingreso, constituye un horizonte en que hay que permitir las adaptaciones de los diversos establecimientos. Pero el principio debe ser claro.

María José: Tenemos un mecanismo de segregación permanente que tiene que ver con la selección y con los recursos que las familias aportan. Al respecto Fernando Atria dice: "El que tiene mil, va a un colegio con otros que pagan mil; el que tiene cien, va a un colegio de cien; y el que tiene nada, va a un colegio de nada. Y después, cuando compiten en el mercado, al que fue a un colegio de nada y le va mal, le dicen que es un flojo".

Manuel Antonio: Chile es el país que tiene el sistema de segregación mayor del mundo. Es decir, los que ganan un millón, solo están con niños de un millón, y así sigue. Hay que eliminar la selección y el co-pago. La educación pagada generalizada es fuente ineludible de desigualdades.

María José: El término de la selección en la escuela fue una pelea ruda, que la perdimos. La selección, en la práctica, es la respuesta de los establecimientos a la demanda de los padres de que sus hijos se eduquen junto a otros que son iguales o mejores que ellos. Es por tanto un instrumento de segregación y de marginación. Cada nivel escolar 'descrema' lo que puede. Y quedan los niños que nadie acepta: los que no pueden pagar nada, los que tienen problemas de conducta, los que tienen peores notas, los que tienen familias disfuncionales. Esos se juntan todos en un establecimiento municipal que no selecciona. Cuando esos niños tienen malos resultados en el SIMCE (y uno se pregunta cómo podrían ser mejores), se los castiga aun más, informando de estos malos resultados (e incluso se propuso ponerlos con un semáforo en rojo) para que los padres puedan 'elegir' cambiarlos a otro establecimiento. Pero no son los padres los que eligen dónde estudian los niños. ¡El sistema está construido para que sean los colegios los que eligen a los alumnos!

La Ley General de Educación (LGE) establece que no se podrá considerar el rendimiento pasado o potencial de los alumnos, o los antecedentes socioeconómicos de la familia, pero no excluye otras consideraciones (religiosas, de comportamiento, de



afinidad con el proyecto educativo del establecimiento, etc.), que hace de la prohibición de selección por rendimiento un saludo a la bandera sin mayor relevancia.

Manuel Antonio: La prohibición de seleccionar llegó solo hasta cierto nivel escolar, pero se permite en niveles superiores, lo que es un profundo error.

María José: En la enseñanza básica tú no puedes seleccionar por rendimiento o por indicadores socioeconómicos, pero lo puedes hacer de acuerdo al proyecto educativo. Y yo que fui directora de colegio, sé que con el proyecto educativo puedes hacer lo que se te antoje.

Jesús: Pero ahora la selección se está haciendo en pre-kindergarten.

Hasta ahora la calidad está determinada casi exclusivamente por la lógica de buenos resultados en el Simce, y por tanto, por la competencia entre los establecimientos por la captación de los “mejores” estudiantes. ¿Cómo debiera entenderse la calidad en una nueva institucionalidad, sobre todo tomando en cuenta que la propuesta del gobierno es garantizar la calidad?

Jesús: Si seguimos con el ejemplo de Finlandia, acaba de venir a Chile el señor Jari Lavonen, Decano de la Facultad de Educación de la Universidad de Helsinki y Director de la Escuela de Posgrado de Finlandia para Investigación en Educación en Ciencias y Matemática. Los finlandeses están primeros en los rankings internacionales, y este señor ha dicho que ellos no saben bien por qué están primero, porque ellos nunca “miden” ni a los estudiantes ni a los profesores con pruebas estandarizadas, ya que la “evaluación educativa integral” que realizan los profesores en las escuelas es su forma de evaluar. No utilizan modelos de estándares porque los estándares son una cosa muy extraña para asegurar procesos educativos de calidad real. Efectivamente los estándares son una imposición de los modelos econométricos a los sistemas educativos, reduciendo la educación a lo que se puede medir para relacionar simplemente la educación y el “desarrollo económico” de un país. De esta forma se impone la ideología “del productivismo capitalista de la máxima ganancia monetaria” como único criterio real de evaluación de la calidad de las escuelas; una auténtica locura para

la cultura humana y de cada uno de los pueblos en que se adopta esta ideología para realizar las políticas educativas.

Manuel Antonio: Una de las hipótesis más interesantes en este sentido es que Nokia, empresa de alta capacidad innovadora y competitividad, se dio en Finlandia, porque era el país de más alta cohesión social. Es decir, la cohesión social es la que permite innovación, competitividad y, finalmente, crecimiento y desarrollo. La cohesión significa igualdad en la distribución de los ingresos, lo que viene de la estructura tributaria, e igualdad en el acceso a una misma calidad de los servicios, y ello es principalmente provisto por el Estado. La cohesión es también un sentimiento de pertenencia a la comunidad que lo da tanto la igualdad como el sistema de valores transmitidos por la educación. Pero para que la educación juegue ese rol, la estructura social debe ser igualitaria, porque si no, como dijimos, la educación tiende a reproducir la desigualdad. Sobre todo cuando se trata de un sistema tan segregado y segmentado, es decir, tan atentatorio a la cohesión como el nuestro. O sea, nosotros vamos en el sentido contrario de la innovación, de la competitividad y del desarrollo.

Jesús: También vamos en el sentido contrario a Sudáfrica. Mientras ellos han logrado salir del *apartheid*, nosotros hemos entrado al *apartheid* en el mismo periodo.

¿Cómo entonces conseguimos que la educación pública sea el referente de calidad? ¿Cómo definimos la calidad en el sistema educativo público?

Manuel Antonio: Hay que tener cuidado con el exceso de medición en el sistema educacional, porque hay aspectos de la educación que no se reflejan en ningún tipo de medición. Es ya una verdad aceptada en psicología y sociología de la educación que se aprende lo que se quiere, lo que se ama, lo que gusta, por lo tanto lo que hay que desarrollar es una capacidad de querer aprender. Esa capacidad no te la mide ninguno de los sistemas que existen actualmente. Todo el mundo sabe que hay por lo menos un 20% de personas que tiene necesidades educativas especiales, que no va a tener buenos resultados en el Simce y esa es la gente a la que los directores de colegios van a tratar de excluir.

María José: Y van a quedar todos relegados al sistema municipal, que no los puede excluir. Hay una necesidad

de incrementar la capacidad de inclusión. Una de las garantías para mejorar la calidad, como sea que vayamos a medirla, es eliminar mecanismos de selección, de discriminación, ir rompiendo la lógica de segregación que tiene el sistema. Si no lo único que vamos a conseguir es un montón de ghettos parcelados en los cuales solo tendrá sentido medirlos internamente, pero imposible hacerlo transversalmente. No hay calidad posible en la lógica de segregación que tiene el sistema educacional actual. Recuerdo un especialista del Centro de Estudios Públicos (CEP) que nos dijo enfáticamente que la educación pública tenía que ser de peor calidad, porque si fuera buena los ricos pondrían a sus hijos ahí, y entonces el subsidio estaría mal utilizado. Lo que hay que hacer es que los ricos tengan que poner a sus hijos ahí, porque así van a lograr —en muy poco tiempo— que la educación pública sea de buena calidad.

Jesús: Sin equidad no hay calidad educativa. Hay que evaluar la educación, sin duda; y si se opta razonablemente por tener mediciones estandarizadas, estas deben ser de tipo muestral, nunca universal. De esta manera obtenemos la información necesaria para determinados indicadores comparativos; pero evitamos el efecto perverso de control de las escuelas, que al colocarlas en rankings simples (como los semáforos de Lavín) solo sirven como señales manipuladoras de mercados de negocio, pero nunca de calidad educativa. Lo que hoy tenemos en Chile es una medición para el control, para el castigo de los profesores, para la culpabilización de los padres, para la segregación escolar, para descargar el peso de la responsabilidad de la inequidad y la pobreza sobre las espaldas de los ciudadanos más vulnerados por el sistema social; ese es realmente el objetivo. Hay una lógica de usar los indicadores disponibles y contruados ideológicamente, para la destrucción de lo público.

Rolando: Y la destrucción de la propia identidad de la educación. Cada vez que nos hacemos la pregunta por la calidad de la educación hay dos maneras de aproximarse al tema: uno es estableciendo indicadores de control, como cuando alguien quiere controlar si es que los aprendizajes o desempeños están logrando ciertos parámetros estimados como buenos. La otra línea es aquella que piensa que la calidad es una aspiración diversa, donde cada sujeto en su medio y de

acuerdo a lo que él estima buena vida, aspira a tener una educación que lo haga más feliz, más humano, más solidario y más comprometido con el desarrollo de sí, de su familia y de su entorno. En esta segunda posibilidad la calidad de la educación no puede ser homogénea, sino que siempre proyectos diversos de ser felices. En esta es que para mí la calidad de la educación tiene que ver con algunos sentidos básicos, por ejemplo el de la cohesión social, la identidad, el aprendizaje significativo, el gusto por aprender, por innovar, por crear. Todo esto tiene que ver con elementos que no están planteados en la sociedad chilena y que nunca se han querido discutir.

Manuel Antonio: Y que es muy difícil reducirlo a mediciones. Evaluar se podrá, pero no medir.

Rolando: Tú puedes evaluar desde el punto de vista de valor agregado al sujeto que aprende, a la sociedad que quiere servirse de esa educación. Hay modelos de evaluación en ese sentido, centrados en lo que es el nivel de progreso de cada uno de los sujetos. Pero eso no puede ser estandarizado. Cada vez que estandarizamos estamos generando elementos discriminatorios. El valor agregado a la educación se lo coloca cada sujeto en formación y cada sociedad en su esfuerzo democrático, para que todos los ciudadanos nos sintamos incluidos en el desarrollo de una vida mejor; más equitativa, con similares oportunidades de progreso para todos.

