



UNIVERSIDAD DE CHILE
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Antropología



Codificación Política de la Demanda Estudiantil- Secundaria durante la Administración Gubernamental de Michelle Bachelet (2006-2010)

**Tesis presentada para obtener el grado de Magíster en Análisis Sistemático
Aplicado a la Sociedad**

Profesor Guía: Dr. Jesús Redondo

Alumno: Jorge Cárcamo

Resumen:

Se presentará una investigación enfocada en la relación acontecida entre el aparato estatal y el movimiento estudiantil-secundario, durante los años 2006 y 2010. Para ello, la tesis posee su punto de observación en la trayectoria de la demanda social a través de los informes generados por el Consejo Asesor Presidencial para la Educación, y posteriormente, en la resultante Ley General de Educación. La metodología empleada radica en la utilización de un análisis de contenido temático, que se articula con un enfoque conceptual fundamentado en la teoría de sistemas propuesta por el sociólogo alemán Niklas Luhmann.

Palabras clave:

Movimientos de Protesta - Sistema Político - Estado - Codificación -Demanda Social

Índice de Materias

- 2 Resumen
- 4 Introducción
- 5 Problema de Investigación, objetivo general y objetivos específicos.
- 6 Primer Capítulo:
 - 6 *Antecedentes*
 - 10 *Discusión Bibliográfica*
 - 14 *Enfoque Teórico*
 - 16 *Enfoque Metodológico*
- 19 Segundo Capitulo:
 - 19 *Análisis de Contenido sobre el Informe de Avance del Consejo Asesor Presidencial para la Educación.*
 - 36 *Análisis de Contenido sobre el Informe Final del Consejo Asesor Presidencial para la Educación.*
 - 69 *Análisis de Contenido sobre la Ley General de Educación*
- 84 Tercer Capítulo:
 - 84 *Observaciones a partir del Análisis de Contenido*
 - 89 *Alcances Interpretativos*
 - 93 *Conclusiones*

Introducción

La presente tesis está enfocada en la relación comprendida entre el aparato estatal y el movimiento estudiantil-secundario, a partir del año 2006. En razón del estudio de la temática propuesta, hemos optado por centrarnos en el derrotero de la demanda social a lo largo de las instancias de discusión instauradas por el gobierno -Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación- y, posteriormente, en el Congreso Nacional.

Se vuelve preciso señalar que la demanda social varió significativamente dentro de las discusiones acontecidas al interior de las comisiones, que conformaron el Consejo Asesor. Por tanto, surgieron diversas conceptualizaciones, opiniones políticas antagónicas y convergentes, además de nuevas problemáticas que se consignaron a lo largo de los documentos. El punto es relevante, pues, la investigación está dirigida a observar el procesamiento efectuado por el Estado sobre los planteamientos socio-estudiantiles, especialmente, en resaltar cómo dicho tratamiento fue reflejándose continuamente en la elaboración de informes y, posteriormente, en la Ley General de Educación. Así, se torna evidente que consignas políticas como la búsqueda y la concreción de una 'educación de calidad' se transfiguraron posteriormente en un amplio entramado de aristas técnico-académicas, ceñidas igualmente a orientaciones político-ideológicas. Un ejemplo de esto dice relación con el cuestionamiento dirigido hacia la municipalización, posteriormente reinterpretado por el Estado como una problemática más dentro del campo de la Institucionalidad educacional.

Sobre lo anterior, se debe señalar que el marco de observación sobre la problemática identificada encuentra su punto de apoyo en la teoría de sistemas sociales autopoieticos, propuesta por el sociólogo alemán Niklas Luhmann. De tal forma, se han escogido algunos instrumentos conceptuales afines a los lineamientos de la investigación, en concreto, el sistema político, sus operaciones de codificación y su relación con los movimientos de protesta de orientación estudiantil. Además de incorporar la observación de segundo orden como una estrategia epistémica atingente al enfoque de esta indagación.

Problema de Investigación:

- ¿Cómo el sistema político codificó la demanda social enarbolada por el movimiento estudiantil-secundario durante la administración de Michelle Bachelet, en los años 2006-2010?

Objetivo General:

- Caracterizar el procesamiento estatal de la demanda estudiantil-secundaria en el contexto de la movilización “pingüina” (2006-2010).

Objetivos Específicos:

1. Señalar la demanda social impulsada por el Movimiento Estudiantil-Secundario a través de la literatura sociológica, y politológica, que se ha centrado en el estudio de la coyuntura del año 2006.
2. Seleccionar las categorías de análisis en los informes del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (pre-Informe e Informe Final), asimismo, en la Ley General de Educación.
3. Interpretar, desde el bagaje conceptual y epistemológico de la teoría de los sistemas sociales, los esquemas categoriales obtenidos a partir del análisis de contenido sobre el material documental seleccionado.

Primer Capítulo

1.1 Antecedentes

La tensión entre las movilizaciones sociales y el Estado indica una relación sociopolítica que ha generado una serie de transformaciones de cierta complejidad para el entramado societal contemporáneo. Esto último adquiere relevancia, sobretodo, si nos centramos en los movimientos estudiantiles cuyo origen es identificable a comienzos de la década pasada. Consecutivamente, y en particular, durante el año 2006 surge un punto de inflexión en torno a la capacidad de organización de la sociedad civil. Específicamente, se vislumbró la emergencia de una movilización estudiantil-secundaria -la revolución pingüina- que a través de su demanda por una 'educación pública de calidad' logró paralizar gran parte del sistema educativo. También, congregó a una pluralidad de actores sociales políticamente convergentes y repercutió igualmente en el diseño de la agenda gubernamental, provocando una serie de reacciones improvisadas por parte del aparato administrativo.

En la medida que se reforzó la capacidad de convocatoria a lo largo de los meses, los estudiantes secundarios lograron constituir uno de los movimientos de protesta con mayor alcance, y transversalidad, durante la sucesión de gobiernos vinculados a la Concertación de Partidos por la Democracia. En cuanto a su duración, éste tuvo su origen en abril de 2006 y un accionar decreciente hasta junio del mismo año (García-Huidobro 2007). Asimismo, surgieron interpretaciones que lo conceptualizaron como una de las mayores manifestaciones sociales desde el retorno de la democracia (Garretón et al. 2011). En suma, y sopesando el trasfondo político que enmarcó su origen, se puede señalar que, se configuró como una resultante de la crisis educacional fomentada por las reformas neoliberales acontecidas en la época de la dictadura militar. Así, la causalidad estructural que motivó el surgimiento de las protestas puede vincularse rápidamente con el proceso de desmantelamiento de la educación pública, maniobrado y digitado hábilmente por la tecnocracia neoliberal:

“El rol del Estado se redujo a financiar a los establecimientos según la cantidad de estudiantes inscritos -unidad de subvención educacional-. De igual forma, el sistema de subvención se abrió a los establecimientos privados que desearan una subvención estatal, los cuales se vieron acrecentados en número hasta convertirse actualmente en la mayor cantidad de establecimientos escolares a nivel nacional (Torres 2013).”

Según el extracto, podemos colegir que, la disminución de la injerencia estatal en el ámbito educativo está firmemente vinculada con el proceso de municipalización. Esta intervención -como su nombre lo señala- se concretó mediante el traslado (a nivel de administración y gestión) de los centros educativos públicos al dominio de las municipalidades. En consecuencia, la responsabilidad y los deberes de enseñanza quedaron en manos de las entidades edilicias. Sucesivamente, el aparato estatal fue despojado de su misión histórica frente a la educación pública. Las intervenciones se reflejaron

también en el marco regulatorio: la Constitución de 1980 y, posteriormente, la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza. Ambos articulados establecen y sustancian la primacía del reformismo neoliberal por sobre los modelos educacionales previos. En particular, el derecho a la 'libertad de enseñanza' está intencionadamente fortalecido sobre el derecho a recibir una 'educación de calidad'. Esta asimetría malogró severamente al sistema público, especialmente, a través de la potenciación del sector particular-subsidiado. El último introdujo un tinglado variopinto de sostenedores, todos con una diversidad de motivaciones, entre ellas, el cuestionado afán de lucro.

En función de lo anterior, el bosquejo inicial de la transformación educacional pública se cimentó en la inoculación de una lógica mercantil, centrada en el fomento de la competencia entre los establecimientos públicos con los privados. La promesa neo-liberal anunciaba que dicha competitividad repercutiría inevitablemente en un eventual incremento de la calidad educacional. Claramente, en las décadas posteriores este ideario aventurado fue desmentido. No se obtuvieron los resultados esperados y se evidenciaron efectos notoriamente regresivos para el sistema: una creciente segmentación educacional, perjudicial para el alumnado más vulnerable. También –como señaláramos- el acceso descontrolado de una diversidad de sostenedores. Esto derivó en el cuestionamiento generalizado hacia los particulares, que absorben y disponen de los recursos públicos a través de los réditos obtenidos a partir de la oferta de servicios educacionales.

En este sentido, y considerando los antecedentes incorporados, es posible afirmar que después de treinta años, las reformas de los años ochenta no han contribuido visiblemente al fortalecimiento del sistema público. Más bien, lo han debilitado hasta el extremo. De esta manera, y si revisamos la línea argumentativa de Jesús Redondo (2004), caemos en cuenta que, la justificación de este experimento educacional se ha basado en la circulación de una serie de mitificaciones perniciosas, todas promovidas por el neoliberalismo. Así, hay tres mitos distinguibles en el reformismo indicado:

1. La reforma educativa se ha basado 'culturalmente' en un mito: la igualdad de oportunidades.
2. La reforma educativa ha operado 'políticamente' en una falacia: el mercado educativo.
3. La reforma educativa y sus 'políticas' podrían estar consolidando económicamente un fraude: más gasto, iguales resultados, pero con aumento del negocio en la educación (Redondo 2004).

Claramente, los mitos a los que se refiere el autor se han vuelto condiciones naturalizadas en el sistema educacional. Por un lado, la igualdad de oportunidades no logra constituirse en una realidad observable en el contexto educacional actual. Todo lo contrario, la segmentación a partir de la enseñanza representa el eje de la reproducción de clases en curso. En cuanto al mercado educativo, éste tampoco se ajusta a los principios engarzados en la libre-

competencia. Debido a que, el sistema público fue introducido en una relación sumamente adversa y dispareja con el sector particular-subvencionado. Este último fue dotado con una serie de beneficios e incentivos (subsidio estatal, mecanismos de selección, escasa fiscalización y monitoreo) que lo favorecieron ampliamente -en términos de captación y retención de un estudiantado aventajado- por sobre el sector municipalizado. Y tercero, la nula fiscalización, y regulación sobre el sector privado-subvencionado, ha extremado las oportunidades para generar recursos económicos. Los sostenedores particulares bien podrían estar más interesados en la captación de ingresos económicos, que en el diseño de un proceso educacional eficiente en términos de calidad y equidad.

Tomando en consideración lo anterior, se vuelve conveniente señalar las características que articulan, y fundamentan, el tipo de funcionamiento específico del sistema educacional actual:

- La promoción de la competencia entre las escuelas (públicas o privadas).
- Una completa libertad de elección de las familias, lo cual se vincula con la preeminencia del derecho a la libertad de enseñanza por sobre el derecho a una educación de calidad.
- Otra condición problemática es la entrega de una subvención escolar que no diferencia entre ámbito público o privado.
- En el ámbito particular es igualmente relevante indicar la existencia del copago, lo que significa la captación de recursos estatales vía la subvención, sumando a esto el cobro realizado hacia los eventuales alumnos. Al mismo tiempo, es pertinente mencionar el despliegue de mecanismos de selección por parte de estos centros educativos, que como señalamos, reciben financiamiento estatal.
- La igualdad de trato por parte del aparato estatal hacia el ámbito público y privado. Dicha equiparación evidencia el desentendimiento del Estado hacia uno de sus roles fundamentales, la provisión de una educación de calidad hacia toda la población. La misma situación es trasladable hacia la indiferenciación entre proveedores con y sin fines de lucro (Bellei 2011).
- Finalmente, la municipalización, que como mencionamos, se refiere a la descentralización administrativa de los establecimientos educacionales públicos, señala un notorio desentendimiento del Estado frente a la gestión y a la administración educacional. Esta última situación ha señalado un problema de difícil solución, en tanto que el nivel de la gestión varía en cada caso, y muchas veces, la educación no representa una prioridad en la agenda política de los alcaldes a cargo.

Las condiciones indicadas pueden ser consideradas como el núcleo duro de la crisis educacional experimentada en el país. Por otra parte, las deficiencias más visibles del sistema público (problemas de infraestructura, segmentación socioeconómica) ya a comienzos de la década del 2000 habían contribuido a perfilar un malestar social creciente. Por ejemplo, el 'Mochilazo', y en 2005, la articulación de una serie de movilizaciones estudiantiles que emplazaron a las autoridades a derogar la LOCE (Ruiz-Encina 2013). En 2006, el movimiento

estudiantil reapareció a escala nacional, donde el sector secundario adoptó la primera línea de acción. De este modo, las demandas y reivindicaciones se articularon en torno a un concepto central: la 'educación de calidad, en condiciones de igualdad'. Dicha consigna estuvo revestida de una evidente transversalidad, puesto que se sumaron tanto universitarios, como particulares-subvencionados, particulares-privados, incluso algunas asociaciones gremiales (García-Huidobro 2007).

En este sentido, y si consideramos pertinente la inclusión del razonamiento conjunto de Cristián Larroulet y Pedro Montt, en la medida que el movimiento estudiantil logró aunar fuerzas y dotarse de legitimidad social, produjo dos tipos de agendas políticas. Una de corto plazo, más bien reivindicativa, que apuntaba a problemáticas circunstanciales, como gratuidad de la PSU para los estudiantes que no pudiesen pagarla, y también, el funcionamiento del pase escolar durante todo el año. El segundo tipo de agenda manifestó una orientación ideológica (agenda larga) que tendió a visibilizar problemáticas estructurales, como la desmunicipalización, la derogación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza y de la Jornada Escolar Completa (Larroulet & Montt 2010). Por tanto, el Estado responde a las movilizaciones articulando -en la línea del Gobierno Ciudadano- el 'Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación', el 7 de Junio del 2006:

“En el Consejo de Educación, el movimiento estudiantil logró asegurar 12 lugares, que equivalían a 17% de los consejeros. La asamblea Coordinadora de Estudiantes Secundarios eligió a tres de ellos en representación de Santiago y a otros tres para el resto de las regiones. Los restantes seis lugares fueron ocupados por voceros de las federaciones y/o confederaciones de estudiantes universitarios, de instituciones estatales y privadas. Además de los consejeros, se incluyó a la sociedad civil mediante la participación de grupos organizados que dieron su opinión al Consejo en diversas instancias” (Garretón et. al. 2011).

Así, el Consejo Asesor fue propuesto como un dispositivo de procesamiento y canalización institucional de la demanda social, que desde una observación histórica, obtuvo la desarticulación política del movimiento estudiantil. Esto se ejemplifica también en la salida de los estudiantes, que se rehusaron a continuar las tratativas con el gobierno. De allí podemos argüir que, las conversaciones y negociaciones habrían sido propuestas para proporcionar un espacio de convergencia favorable para el gobierno, e igualmente, para producir una imagen mediática efectista. Posteriormente, y en función de la demanda estudiantil, el Consejo genera dos informes que son enviados al gobierno, el que genera a continuación un proyecto de modificación a la LOCE, un preámbulo para el diseño ulterior de la Ley General de Educación.

1.2 Discusión Bibliográfica

La recepción de las demandas sociales en el Estado señala una relación conceptual abordada en diversas disciplinas, pero, principalmente, por la ciencia política y la sociología. Ambas, han abordado esta temática según los campos de reflexión que orientan su actividad investigativa. En nuestro caso, los estudios entroncados en el área de las políticas públicas nos proporcionan algunos rendimientos de interés, especialmente a través de las teorías relativas a la Agenda Building (Cobb 1976). Entre los lineamientos de base que articulan esta vertiente teórica, resalta el proceso de elaboración de las agendas políticas, que tiende a conformarse según la participación de diversos actores interrelacionados, generalmente, el aparato estatal y un tinglado variable de agentes políticos emergentes.

En la misma línea, Stefaan Walgrave y Rens Vliegenthart proponen una primera conexión entre las políticas públicas y los movimientos sociales. Los autores estiman que una de las principales repercusiones que efectúa el accionar de los movimientos de protesta es influenciar la escala de prioridades de la agenda pública. Ésta última, se configuraría a partir del surgimiento de episodios sociales que han concitado el interés público, y que por tanto, han obtenido una visibilidad social generalizada (Cobb 1976). Una agenda se puede caracterizar de la siguiente manera. Primero, debe existir un tema que concite la atención general, segundo, requiere acción -desde el punto de vista de la población-, y tercero, tiene la atención necesaria de alguna unidad gubernamental. De esta forma, Los eventos de protesta pueden tener efectos directos, e indirectos, en la agenda gubernamental. Así, logran penetrar diferentes niveles de los planeamientos programáticos, originando un espacio de participación y oportunidades de control para actores habitualmente marginalizados por el sistema político (Walgrave & Vliegenthart 2001).

Las posturas señaladas nos permiten vislumbrar que, la incorporación de las demandas sociales por parte del gobierno resulta una operatoria política frecuente, especialmente, para reforzar la gobernabilidad y minimizar la influencia de posibles eventos desestabilizadores. De allí, la agenda política resulta configurada a través de una interrelación emergente con los movimientos sociales. Sobre esta premisa, la injerencia de los movimientos de protesta sobre las agendas gubernamentales ha sido detectada, principalmente, en los estadios iniciales del diseño de la política misma, no en etapas posteriores, como la planificación y la implementación (King, Cornwall & Dahlin 2005).

En función de lo anterior, y retomando nuestro interés por observar el procesamiento del Estado chileno sobre las demandas formuladas por el movimiento estudiantil-pingüino, hay que mencionar que el aporte teórico de la Agenda Building presenta utilidad a modo de un primer acercamiento teórico. Sin embargo, no nos permite ahondar, específicamente, en la reacción política del gobierno de Bachelet frente al movimiento estudiantil. Debido a que, una de las críticas que comúnmente se enarbolan hacia este enfoque, es su indefinición

teórica y metodológica, especialmente, porque su instrumental teórico varía sustantivamente según la casuística de cada problemática abordada (Valbuena de la Fuente 1997). Habiendo expuesto este primer inconveniente, debemos recentrar nuestra atención en el contexto nacional enmarcado durante los años 2006-2010.

Investigadores vinculados a la sociología han interpretado que, debido a la magnitud y duración de la movilización estudiantil surge una modificación inesperada en la agenda política. En concreto, una reforma educacional no contemplada en los planeamientos iniciales del programa gubernamental (Donoso 2011). No obstante, más allá de esta primera constatación, la investigadora Ana María Farías concibe la relación entre demanda social y Estado, mediante el surgimiento de dos lógicas. Una, vinculada al programa gubernamental de Michelle Bachelet, donde se propuso, como parte del emergente 'Gobierno Ciudadano', la política de los Consejos Asesores: el Consejo Asesor para la Reforma Previsional y el Consejo Asesor para la Reforma de las Políticas de Infancia, por ejemplo (Farías 2008).

Al mismo tiempo, la segunda lógica presenta un carácter más reactivo, vale decir, constituye una respuesta política estimulada por la presión social del movimiento social, que finalmente originó el llamado Consejo Asesor Presidencial para la Educación de Calidad. Este organismo se subsumió en el concepto vinculado con el gobierno ciudadano, convocante de la sociedad civil. En concreto, se hizo un llamado a expertos educacionales, estudiantes movilizados, parlamentarios y representantes del gobierno, para debatir y discutir el advenimiento de una nueva reforma en la educación pública. En suma, las dos lógicas indicadas representaron la expresión de dos orientaciones políticas al interior de la administración entrante. La primera, referida a la búsqueda del consenso y la continuidad con el legado heredado por las administraciones anteriores. La segunda, en cambio, intentó dar una señal de inclusión política hacia la ciudadanía, sobretodo, considerando la emergencia inusitada del movimiento social secundario (Farías 2008).

En este sentido, considerando la rápida sucesión de acontecimientos entre abril y junio, la llamada política del gobierno ciudadano fue puesta en cuestión. Especialmente, tras la salida de los estudiantes del Consejo. De tal manera, surgieron interpretaciones que la comprendieron como una política participativa muy parcial y paradójica, pues, el gobierno permanentemente intentó normar y regular la participación ciudadana, además de esforzarse en dialogar en condiciones de ventaja frente al estudiantado (Falabella 2008). En paralelo, emergen visiones simpatizantes del movimiento social, en cuanto que éste revela la poca experticia del gobierno para negociar con un actor social de comportamiento inédito y de gran capacidad organizativa. De ello es prueba el recambio constante de interlocutores: Ministro de Educación, Ministro de Interior, Subsecretaria de Educación, Parlamentarios enviados como representantes y la misma Presidenta (Ruiz-Encina 2013).

Otro autor que ha observado el surgimiento de los Consejos Asesores, desde el prisma de la sociología, ha sido Manuel Antonio Garretón, quien concibe esta relación a partir de la 'Matriz Sociopolítica Chilena'. Esta propuesta teórica indica, principalmente, un entramado de relaciones entre el aparato estatal, los sistemas de representación y los actores sociales, en el contexto de un régimen político signado por una transición post-dictatorial (Garretón et al. 2011). Según el académico, el despliegue de las instancias de diálogo no sólo constituyó un mecanismo idóneo para transparentar la existencia de los elementos articuladores de la matriz sociopolítica nacional, sino que también, evidenció la crisis del modelo de gobernabilidad. Ahora bien, el autor concibe la relación entre participación ciudadana y los consejos, a través de su incidencia en la formulación de políticas públicas, y también, según la impronta de gobierno ciudadano impulsada por la administración gubernamental de turno. Específicamente, estima que el Consejo Presidencial para la Educación de Calidad conformó un aparataje eficaz para desactivar el potencial político de las demandas enarboladas por el movimiento estudiantil. Por lo tanto, el accionar de dicho Consejo explica el debilitamiento progresivo del movimiento estudiantil, y el carácter reformista de la ulterior Ley General de Educación cuyo corolario es la validación y la legitimación de modelo educacional vigente.

Otra interpretación sociológica relevante sobre el Estado y los movimientos de protesta, la encontramos en Alberto Mayol, quien conceptúa la relación mencionada, a partir del malestar social engendrado por las reformas neoliberales de los años ochenta. En este sentido, el aparato público se configuraría como un artefacto con la facultad de procesar el 'dolor' resultante de la desigualdad existente en la sociedad, y sobretodo, con la capacidad para atenuarlo. El malestar generalizado, especialmente en los sectores marginalizados, habría constituido una subjetividad colectiva entre los años 1990 y 2011, que se materializó finalmente en el movimiento socio-estudiantil. Bajo esta concepción, el andamiaje estatal conformaría una especie de 'dique' ante la energía desencadenada por el movimiento estudiantil. Una contención necesaria para la sobrevivencia de la clase política:

“Nuestra tesis es que el excedente de energía movilizada, es el que produjo la destrucción de las formas institucionalizadas de discurso. Desbaratado el sostén conservador de una visión hegemónica, emerge la construcción utópica y con ella se abre el horizonte de la política (Mayol 2011)”.

Ahora bien, el autor emplea términos de carácter emotivo, como 'dolor', 'malestar' y otros como 'energía', que, claramente, tienden a distanciarse de una mirada más centrada en el despliegue de estrategias concretas por parte del Estado, en razón de la movilización social.

Tomando en consideración las aportaciones anteriores, surge la visión historiográfica de Gabriel Salazar, quien concibe el rol del Estado desde su construcción histórica, y particularmente, destaca su función como garante de la gobernabilidad. El Estado de derecho, según el autor, debe imponer

constantemente la disciplina en la sociedad civil, mediante el imperio de la ley. En consecuencia, los movimientos estudiantiles representarían una amenaza interna para el orden y la estabilidad social. Por lo mismo, su influencia tiene que ser contrarrestada. Considerando el contexto del movimiento pingüino, Salazar visibiliza las acciones emprendidas por el gobierno -para absorber la demanda estudiantil- según la articulación de instancias políticamente estratégicas. Primero, encapsuló la discusión en los consejos asesores. Así, aseguró un medio favorable para el despliegue de las negociaciones, y en consecuencia, reducir la potencialidad de las demandas estudiantiles. Una vez efectuada la negociación, la demanda social es enviada al parlamento, donde se vio desdibujada por completo (Salazar 2006).

Sobre todas las interpretaciones previamente añadidas, hay que incorporar la utilidad que puede presentarnos la teoría de los sistemas sociales sobre la coyuntura escogida. En este sentido, han surgido lecturas que -más allá de este episodio- tratan en un plano general la relación entre sistema político y movimientos de protesta. En concreto, se estima que:

“La tarea del sistema político es justamente la de neutralizar el carácter inmediatista individualizante de las demandas, ubicarlas en un ámbito en donde éstas se prioricen y se coordinen bajo una perspectiva colectiva y de efectiva realización en el tiempo. Ello supone que el sistema político desarrolle un consistente proceso de ‘abstracción estructural’, que le permita predisponer la elaboración de sus propios criterios selectivos, y por tanto la instauración de mecanismos cognoscitivos y motivacionales respecto de las demandas sociales, que le garanticen el logro de una propia idoneidad en su capacidad de respuesta a las presiones sociales y económicas (Echeverría 1997).”

Según el párrafo, la relación entre el sistema político y el surgimiento de las demandas sociales -que a su vez son elaboradas e impulsadas por los movimientos de protesta- responde principalmente a un proceso de reducción de complejidad. Por consiguiente, y en términos gruesos, el tratamiento de la complejidad se traduce en una selección de informaciones surgidas desde el entorno del sistema indicado. Si una información eventual presenta cierta relevancia y pertinencia en relación al dominio comunicacional del sistema político, claramente, puede convertirse en una comunicación y dar paso a un procesamiento más exigido, dependiendo también de la capacidad de irritación que el movimiento de protesta pueda imprimir. Al mismo tiempo, hay que señalar que las operaciones de selección son realizables solamente por medio del código ‘gobierno/oposición’, que logra delimitar autorreferencialmente el campo operativo del sistema en cuestión.

Sobre este marco introductorio, se puede aseverar el surgimiento de dos sistemas diferenciados: el sistema político frente al movimiento de protesta. En este sentido, la doble contingencia que implica la vinculación entre ambos dominios comunicacionales puede generar una serie de rendimientos, que las

interpretaciones inicialmente señaladas no pueden visualizar con el énfasis necesario. Esto, se debe principalmente al protagonismo del movimiento social, que ha nublado hasta cierto punto, el papel desempeñado por el Estado -en tanto organización del sistema político- a partir del año 2006. Simultáneamente, la teoría en cuestión posee un instrumental conceptual que incorpora coherentemente la introducción de observaciones de segundo orden, que nos permite superar alcances de un tenor más descriptivo y ahondar, consecuentemente, en los procesos observacionales acontecidos a partir del Consejo Asesor Presidencial y en los contenidos temáticos que articulan la Ley General de Educación.

1.3 Enfoque Teórico

El utillaje conceptual que sustancia la presente investigación encuentra su anclaje en la teoría de sistemas sociales propuesta por Niklas Luhmann. En particular, los constructos de mayor pertinencia para observar las tensiones estudiantiles con el aparato estatal, se refieren al Sistema Político y a los Movimientos de Protesta. Ambos conceptos pueden ser empleados para escudriñar el procesamiento estatal efectuado sobre la demanda social. Ahora bien, es conveniente señalar al primado de la diferenciación funcional como el marco conceptual que orienta la utilización de los instrumentos sistémicos mencionados. Este primer concepto señala la existencia de una elevada complejización en el entramado de las relaciones societales, lo cual ha derivado en un acrecentado policentrismo, donde ya no es posible vislumbrar un centro coordinador o regulador de todas las comunicaciones circulantes en el sistema social global.

El fenómeno en cuestión está vinculado con los procesos de modernización acontecidos en las sociedades occidentales contemporáneas. En este sentido, el concepto de Estado Nacional ha visto debilitado su potencial teórico y analítico. En cambio, la diferenciación funcional cobra relevancia, en tanto nos permite vislumbrar la presencia de un sistema-social altamente policontextual y mundializado. Por tanto, las delimitaciones territoriales se han vuelto inservibles para la observación de problemáticas de alcance internacional. Fenómenos como la contaminación, o las crisis económicas, son pruebas representativas de ello (Corsi 2006). En consecuencia, la evolución histórica de las sociedades occidentales ha derivado en una superación de ordenamientos sociales, que por ejemplo, se basan en estratificaciones jerarquizadas. Luego, surge una multiplicidad emergente de ámbitos comunicativos autonomizados, diferenciados según funciones específicas: política, ciencia, economía, la educación, incluso, el arte. Sucesivamente, cada ámbito indica el surgimiento de un sistema autorreferencial cuyas operaciones pueden ser señaladas a partir de un código binario específico, que funge como una orientación basal que admite procesar las eventualidades comunicativas que acontezcan en su dominio. Por su parte, el sistema político orienta sus operaciones y sus selecciones comunicativas en función del código 'gobierno/oposición' (Luhmann 2009).

Luego, el código binario gobierno/oposición del sistema político representa al régimen democrático propio de las democracias occidentales contemporáneas, caracterizado por la alternancia en la administración del poder público (Luhmann 1993). Así, la conducción del aparato estatal es atribuible inicialmente al oficialismo -el gobierno de turno- que también supone la existencia de una oposición encargada de fiscalizar y supervisar permanentemente el accionar de la agrupación política gobernante. Por tanto, toda comunicación política puede ser identificada a partir del código binario mencionado. En esta línea, una codificación va de la mano con el procesamiento de un acontecimiento comunicacional a través de las estructuras de las cuales dispone el sistema político. Asimismo, la codificación es la resultante del operar de los programas con que disponga el sistema político: la agenda política o el programa gubernamental, por ejemplo. Los programas por tanto, contribuyen a lidiar con el surgimiento de contingencias mediante la selección de una primera comunicación para dar pie a su recursión en el interior del dominio autorreferencial del sistema funcional, sin embargo, su funcionamiento se orienta y guía en base al código basal gobierno/oposición (Luhmann 1990, 2007).

Paralelamente, en razón de explicar la relación conceptual entre sistema político, Estado y movimientos de protesta, nos es de utilidad la incorporación del caso referido al 'Estado de Bienestar Europeo'. Así, es dable mencionar que, el sistema político ha experimentado una diferenciación singular. Ha sufrido una transición desde la diferenciación bidimensional, estratificada y jerárquica hacia una diferenciación tridimensional y funcional. El salto evolutivo en cuestión se traduce en la conformación de tres subsistemas principales: 'Administración', 'Público' y 'Política' (Luhmann 2004). En primer lugar, la administración señala un subsistema ligado al andamiaje estatal, el gobierno y el parlamento. Secundariamente, el Público se vincula con las organizaciones sociales de diverso tipo, o, actores sociales en general. Por último, la 'Política' surge como un subsistema relacional, configurado mediante el aparato estatal y el público. De este modo, la existencia de estos subsistemas cobra relevancia, en cuanto orientan y conducen las operatorias del sistema político hacia su entorno interno. Esto, en función de absorber y procesar eventuales problemáticas, o amenazas, que se ciernan sobre la sociedad (Gonnet 2010).

Por otra parte, las demandas sociales cobran importancia en cuanto representan fenómenos directamente relacionados con el sistema político. Igualmente, pueden ser concebidas como comunicaciones políticas en tanto se constituyen originariamente como una interpelación enarbolada hacia un referente igualmente político: la organización estatal. Generalmente, son configuradas a partir de la actividad de los movimientos de protesta. De tal forma, el aparato estatal presenta relevancia también, en cuanto representa un polo de atracción comunicacional para otras organizaciones similares: los partidos políticos, las organizaciones no-gubernamentales, incluso sistemas de naturaleza transitoria, como los mismos movimientos sociales. Una definición ajustable al caso es la siguiente: *"el Estado es un sistema de decisiones organizadas, diferenciado al interior del sistema político, como una organización delimitada a través de confines territoriales, que*

facilita la función inherente del sistema político, que es la toma de decisiones de carácter vinculante” (Corsi 2006, p.177).

En cuanto a los movimientos de protesta, éstos surgen como sistemas autopoiéticos dotados de una naturaleza peculiar. Su especificidad radica en que, la duración comunicacional que puedan experimentar en el sistema político se condiciona por el tiempo requerido por parte del Estado para generar una reacción política ajustada a la demanda en juego (Luhmann 1992). En esta línea, Christian Fuchs, genera una aproximación teórica de utilidad para nuestro objeto de estudio. Concibe a los movimientos sociales a partir de una dinámica sustentada en la emergencia permanente de las llamadas ‘prácticas’ y ‘estructuras de protesta’. En primer lugar, señala a la protesta, como una forma no-parlamentaria de acción y comunicación, generada por grupos sociales que están orientados hacia la transformación de la sociedad. Por tanto, se basan en una postura crítica hacia las estructuras y las relaciones de dominación presentes en la sociedad. También, las protestas se caracterizan por la proposición de soluciones alternativas hacia problemáticas de interés particular. Consecutivamente, se identifican dos dimensiones principales, que articulan a los llamados movimientos de protesta. La primera radica en la ‘práctica de la protesta’: las marchas, paralizaciones y diversas modalidades de intervención pública. En segundo lugar, surge la estructura misma de la protesta, que se define según el ‘tema’ postulado, vale decir, la problemática que intentan ver resuelta. Por último, es importante indicar que un movimiento de protesta existe como tal, mientras los actores que comunican la protesta se vean capaces de movilizarse a partir de un tema específico (Fuchs 2006).

Si trasladamos la definición presentada al caso de las movilizaciones pingüinas podemos observar la operatividad de la dinámica señalada. La práctica de la protesta se materializó en la sucesión de marchas, la intervención persistente de los espacios públicos, la toma de colegios, el cese de actividades curriculares. De tal manera, lograron generar las condiciones necesarias para el reforzamiento de la movilización estudiantil, e igualmente, visibilizaron socialmente sus demandas políticas ante la autoridad pública, el Estado. Según la misma definición, las prácticas de protesta deben ser orientadas por un tema común, que en este caso, queda enmarcado, claramente, en la crisis educacional y el deterioro del sistema público.

1.4 Enfoque Metodológico

La metodología que sustenta la tesis en curso está basada en un enfoque cualitativo-descriptivo. En particular, hemos empleado la técnica de análisis de contenido temático para lograr un ordenamiento, y una revisión pormenorizada, de los documentos escogidos: Informe de Avance, Informe Final y la Ley General de Educación.

La técnica está ajustada para seleccionar agrupaciones temáticas que manifiesten una relación directa con el procesamiento estatal de la demanda social, que a su

vez estuvo articulada según tres problemáticas diferenciadas: la 'Calidad de la Educación', el 'Marco Regulatorio' y la 'Institucionalidad' (municipalización). Las tres temáticas generaron una repercusión directa en la estructura del Consejo Asesor Presidencial, pues, éste generó tres comisiones en función de cada una de las temáticas indicadas. De esta manera, surge una primera comisión destinada a discutir y reflexionar sobre el concepto de Calidad Educativa. Otra enfocada en diagnosticar los nudos críticos y las recomendaciones pertinentes al Marco Regulatorio, y una tercera, centrada en la Institucionalidad del sistema educativo, que discutió largamente la temática relativa a la municipalización. Por tanto, asumimos a cada uno de los tres lineamientos como las categorías directrices del análisis. Así, una vez identificados los ejes categoriales centrales, se vuelve necesario extraer las subcategorías, que especifican y pormenorizan el contenido de cada una de aquellas. Las subcategorías -tanto en los informes, como en la LGE- se asocian con las observaciones establecidas por el consejo asesor, tanto a nivel de diagnósticos, como en las recomendaciones sugeridas posteriormente al gobierno. Hay que enfatizar que, las observaciones son planteadas por comisiones encargadas de procesar y discutir la demanda estudiantil.

Consecutivamente, y en razón de la explicitación de los procedimientos que sustentan la técnica de análisis de contenido temático (Vázquez-Sixto 1996), se debe señalar que la extracción e identificación de categorías y subcategorías tiende a la construcción de un esquema general, que más allá del ordenamiento de la información, tiene como finalidad última el despliegue de una etapa de interpretación (Bardin 1986). Asimismo, dicho esquematismo representa el fundamento metodológico para el desarrollo de una aproximación interpretativa cuyo sustrato epistémico esté vinculado con una orientación sistémico-constructivista. En particular, nos referimos a la inserción del programa sociopoiético (Arnold: 2003, 2006, 2010).

La propuesta sociopoiética representa el clivaje necesario entre un marco de observación sistémico y la utilización del análisis de contenido. De esta manera, los esquemas de categorías serán dispuestos para generar un conjunto de interpretaciones cimentadas en la observación de segundo orden. En este sentido, la utilidad que presenta la incorporación de distinciones dice relación con el lado no marcado de cada esquematismo binario, y más en específico, con las latencias asociadas a cada indicación. Si seguimos con detención los planteamientos sugeridos por Niklas Luhmann, nos encontraremos con que cada distinción posee siempre dos lados, una marcación y un espacio no explicitado, que yace en un estado de suspenso (Luhmann 1994). Ambos lados constituyen simultáneamente la llamada unidad de la forma:

“Una distinción tiene siempre dos lados, consiste por lo tanto en un límite que permite distinguir esos dos lados y eventualmente pasar de uno a otro (*Spencer Brown: crossing*). La separación de los lados y su marcación mediante la forma de la distinción tiene el propósito de obligar a la observación a salir de un lado (por lo tanto no del otro) de la distinción. Debe indicar (*Spencer Brown: indicate*) lo que se observa. Debe ofrecer, se podría

decir, una referencia. Al mismo tiempo hay allí una indicación oculta de que hay otro lado que (en todo caso en ese momento) no se menciona (Luhmann 1994)".

En función del extracto superior podemos colegir que, el lado no marcado -el ámbito de las latencias- representa justamente al potencial interpretativo de la observación de segundo orden. Consiguientemente, las latencias son puntualizadas desde la perspectiva de un observador externo, que situado en una temporalidad distinta, posee la facultad de vislumbrar a su arbitrio el curso de las observaciones de primer orden. En nuestro caso, los sistemas observadores de primer orden se constituyen, primero, en el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, que generó dos informes dirigidos al gobierno, y posteriormente, el Congreso Nacional, que por su parte originó la Ley General de Educación. De allí en más, es necesario mencionar que la aplicación de la observación de segundo orden será ajustada en función de señalar las prioridades temáticas, políticas, e igualmente: lo que estaría siendo concebido como relevante por parte de los comisionistas del Consejo, y también, según los artículos conformantes de la LGE (Arnold 2006). Consecutivamente, este tipo de aproximación nos permitirá establecer lo que estaría siendo marginalizado, o desestimado, por parte de los dos sistemas observadores ya indicados, y con ello, generar una red de distinciones que nos permita establecer una interpretación general sobre el contenido analizado.

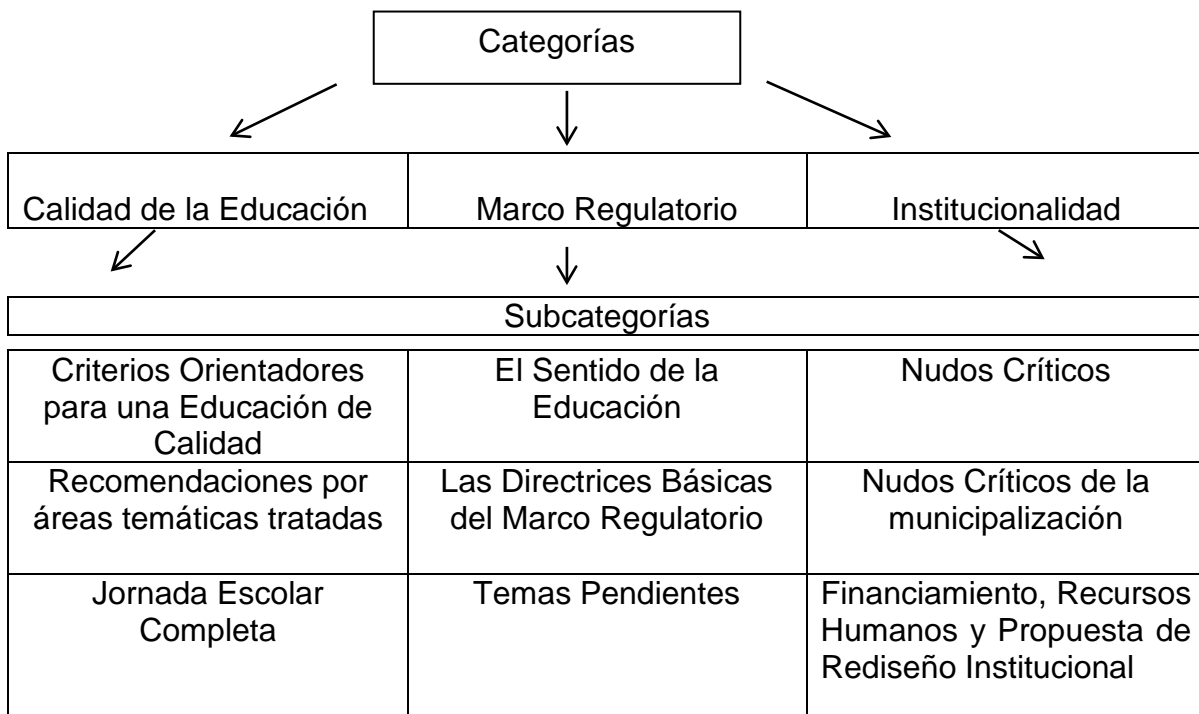
Segundo Capítulo

En este capítulo daremos cuenta de la aplicación de un análisis de contenido-temático sobre los dos informes generados por el Consejo Asesor Presidencial de Educación -Informe de Avance e Informe Final-. Igualmente, ha sido considerada la Ley General de Educación, en cuanto señala el resultado de todas las negociaciones, movilizaciones y tensiones sociopolíticas acontecidas en el contexto indicado.

2.1 Análisis de Contenido sobre el Informe de Avance del Consejo Asesor Presidencial

A continuación, hemos introducido un primer esquema de categorías para visibilizar las tematizaciones desarrolladas por el Estado sobre la demanda social. Así, logramos vislumbrar cómo ésta logra subdividirse y ramificarse a través de una multiplicidad de ámbitos y áreas conformantes del sistema educativo. Asimismo, hemos considerado tres campos temáticos principales: Calidad de la Educación, Marco Regulatorio e Institucionalidad, como los ejes directrices del análisis. Estos lineamientos enmarcan, diferencian y restringen la búsqueda de información dentro del texto, en función de identificar las subcategorías de mayor pertinencia según los objetivos de la investigación.

Esquema Categorial:



Fuente: *elaboración propia basada en el Informe de Avance para la Calidad Educativa (2006).*

2.1.1 Calidad de la Educación

Uno de los conceptos de mayor resonancia pública durante la sucesión de acontecimientos del período 2006-2010, sin duda, fue la búsqueda de una “educación de calidad” por parte del movimiento estudiantil. Dicho concepto representaba una especie de horizonte normativo hacia el cual la sociedad debería orientarse; esto, en función de la acrecentada segmentación socioeconómica originada a partir de las reformas neoliberales de los años ochenta. No obstante, las movilizaciones estudiantiles responden a un proceso formativo más inmediato, particularmente, a comienzos del 2000, y en el año 2005, cuando surgen los primeros acercamientos entre el estudiantado secundario y las autoridades para generar instancias de discusión, diagnósticos y consensos sobre las deficiencias del sistema educacional público.

Posteriormente, el Consejo destinado a procesar las interpelaciones estudiantiles generó un continuo de observaciones en torno a diagnosticar y a proponer soluciones ajustadas a las dimensiones de las demandas políticas en juego.

Tras estas puntualizaciones, y tomando en consideración el marco categorial superior, la ‘Calidad de la Educación’ surge como una de las tres categorías principales del análisis; este primer concepto está asociado con cuatro subcategorías: ‘Criterios Orientadores para una Educación de Calidad’, ‘Recomendaciones por áreas temáticas tratadas’, ‘Centros Educativos’ y ‘Educadores’. Estas subcategorías han sido escogidas en cuanto representan la organización temática del informe de avance, elaborado por el Consejo Asesor. Consecutivamente, no debemos dejar de señalar que cada una de estas conceptualizaciones responde a procesamientos efectuados por la comisión a nivel de diagnóstico y de recomendaciones.

Subcategorías

Subcategoría: Criterios Orientadores para una Educación de Calidad

La subcategoría “Criterios Orientadores para una Educación de Calidad” surge como una primera parcelación conceptual en relación a la categoría principal. En concreto, bajo esta temática se establece la polisemia intrínseca del concepto de calidad educacional. Así, se establecen dos acepciones primarias: una concepción de la educación en tanto derecho humano, y también, el proceso educativo como un factor relevante -capital humano- para el crecimiento económico del país (Informe de Avance, 2006, p.70).

A partir de este primer tratamiento conceptual, el Consejo Asesor explicita algunas causas y condiciones del Sistema Educacional Chileno. Principalmente, se refiere a la existencia de factores socio-económicos y culturales, que influyen enormemente en los diferentes rendimientos que presentan las escuelas nacionales. Simultáneamente, se concibe la figura del profesor como un agente activo y responsable de los resultados que obtienen los estudiantes en las pruebas estandarizadas, diseñadas por el Ministerio de Educación, tales como el SIMCE y la PSU.

Otras variables y ámbitos que inciden en los procesos educacionales son: los burócratas ineficientes, las malas condiciones de enseñanza (contenidos curriculares y recursos de aprendizaje inadecuados, exceso de alumnos por aula, exceso de carga docente); la inflación en la política educacional (multiplicidad y heterogeneidad de respuestas a los problemas) y la falta de autonomía en la gestión escolar y pedagógica. De la misma manera, se advierte la necesidad de utilizar minuciosamente la evidencia científica disponible para el diseño de propuestas, que logren viabilizar un diagnóstico acucioso y pormenorizado sobre las realidades socioeconómicas que manifiesta Chile (2006, p.70).

Si introducimos un plano de segundo orden mediante el código binario 'calidad educacional/no-calidad educacional', podemos visibilizar, en el espacio marcado, un acercamiento preliminar al diseño operativo de los lineamientos que deberían guiar el mejoramiento de la calidad educacional. Por ejemplo, a partir del surgimiento de dos conceptualizaciones diferentes en torno al proceso educacional. Una más relacionada con el fomento de las cualidades humanas y otra, vinculada con la ejercitación de competencias que introduzcan al individuo en el ámbito laboral. Sin embargo -y si nos referimos al lado no marcado de la distinción- podemos señalar que, no hay una explicitación de cómo dichas concepciones se han incorporado históricamente en los procesos de enseñanza, simplemente se las denomina como las dos visiones dominantes en el sistema.

En consecuencia, esta subcategoría da cuenta de un primer conjunto de deficiencias que han inmovilizado el desarrollo de la educación pública. Sin embargo, cabría preguntarse acerca de lo que no ha sido priorizado en este primer diagnóstico. Por ejemplo, el carácter político-ideológico de las reformas que estructuraron el declive sostenido de la educación estatal, o también, el rol de la sociedad civil en la construcción de la educación pública.

Subcategoría: Recomendaciones por Áreas Temáticas

Esta segunda subcategoría contiene las siguientes problemáticas, cada una asociada a un déficit específico del sistema educacional:

- Currículum
- Jornada Escolar Completa
- Enseñanza Media Técnico Profesional
- Centros Educativos
- Educadores

En cuanto al aparato curricular, surgen algunos consensos entre los integrantes de la comisión. Concretamente, se acuerda el fortalecimiento de la Unidad de Currículum y Evaluación del Ministerio de Educación -en su capacidad para proponer ajustes y modificaciones sobre el diseño de los programas educacionales-. También, se considera el rol del Consejo Superior de Educación según su facultad de sancionar el diseño curricular. Asimismo, se reconocen las dificultades del Sistema escolar para procesar efectivamente los requerimientos

exigidos en el diseño curricular. Luego, se incluye una definición del aparato curricular:

“Se reconoce que el currículum es un instrumento que otorga estructura, organización y coherencia a los planes formativos de niños y jóvenes en un sistema educacional, promoviendo experiencias comunes que se juzgan necesarias para establecer la base cultural de la ciudadanía. Sin perjuicio de lo anterior, el currículum debe permitir su adaptación a las particularidades que se producen en las diversas regiones del país, así como en las zonas donde se educan estudiantes pertenecientes a los pueblos originarios (2006, p.73)”.

Según el extracto escogido, podemos ver la relevancia de dicho instrumento en tanto permite sentar una base formativa común al alumnado del sistema público. Sobre dicha definición inicial, se sugieren recomendaciones en cuatro ámbitos: Institucionalidad Curricular, Ajuste Curricular, Estructura y Estándares o Niveles de Logro. Sin embargo, de todo el espectro de problemáticas señaladas (Currículum, JEC, Enseñanza media Técnico-Profesional, Centros Educativos y Educadores) se identifica a los Centros Educativos y el trabajo de los Educadores como los nudos críticos de mayor relevancia. De esta manera, gran parte de las propuestas se han orientado en base a estos dos grandes temas (2006, p.70). Consiguientemente, una vez definido el aparato curricular éste es puesto en relación con los centros educativos:

“Se entiende por Centro Educativo cualquier institución que imparta educación en sus distintos niveles y modalidades, sean jardines infantiles, escuelas, liceos, institutos profesionales, universidades o centros de formación técnica. Este concepto reemplaza el de centro escolar, que excluye a otras instituciones educacionales distintas a la escuela (2006, p.84)”.

Tomando en cuenta el párrafo superior, el Centro Educativo representa la base material necesaria para el desarrollo de los procesos formativos, y por lo tanto, se plantean las siguientes recomendaciones:

- Inclusión de mayores instancias de participación y trabajo con las familias.
- Dar importancia a través de los medios al papel de la familia en la educación de los hijos.
- Facilitar la regularización de estudios a los miembros de las familias.
- Fortalecimiento de los consejos escolares

De tal manera, surge en la comisión una clara tendencia hacia una mayor participación de la comunidad (padres, apoderados) en el proceso educacional. De hecho, una de las principales observaciones establecidas por el Consejo fue el fortalecimiento e impulso de los consejos escolares. En paralelo, se identifica otro conjunto de temáticas a estudiar:

1. Potenciar los proyectos educativos: promover la formulación del proyecto educativo.

2. Aseguramiento de la calidad: establecer métodos de garantía de tipo administrativo y métodos judiciales para situaciones en que se vulnere el derecho a una educación de calidad.
3. Gestión de Calidad:
4. Gestión de los recursos:
5. Educadores (2006, p.96).

Ahora bien, si volvemos a emplear los recursos que nos ofrece la observación de segundo orden, apreciamos la identificación de diferentes temáticas que son incluidas por su relevancia en la estructuración del sistema educacional. A partir de cada una de éstas, se derivan las recomendaciones correspondientes. Sin embargo, la comisión resalta dos campos temáticos: los Centros Educativos y los Educadores.

En cuanto a los Centros Educativos, se enfatiza la inclusión de más instancias de comunicación con las familias. Asimismo, surge el fortalecimiento de los consejos escolares como una medida importante para incentivar la participación comunitaria en los procesos de enseñanza.

De este modo, proponemos una distinción que aglutine las observaciones de la comisión, mediante la esquematización 'recomendaciones por áreas temáticas/no-recomendaciones por áreas temáticas'. Dicha observación, en su lado marcado, evidencia la relevancia del diseño curricular, la participación de los grupos familiares y de los estudiantes -en los centros de alumnos-, como un conjunto de variables a considerar, especialmente, para contribuir al incremento de la calidad educacional. Respecto al lado no marcado de la distinción, es dable asociar la fehaciente inexistencia de vasos comunicantes entre la dirección de los establecimientos educacionales y la comunidad educativa (grupos familiares, los mismos estudiantes). En este sentido, el incentivo de la participación de las familias señala una regulación adicional sobre el desempeño -a nivel de gestión y de administración- de las autoridades educacionales. Por lo demás, se torna relevante la inclusión de la comunidad en general, en cuanto al diseño de un currículum ajustado a sus necesidades locales, más allá de la enseñanza de contenidos cuya definición proviene de una organización ministerial centralizada.

Subcategoría: Jornada Escolar Completa

La tercera subcategoría ha sido denominada como 'Jornada Escolar Completa'. En el informe de avance esta tematización fue incluida en la sección intitulada Recomendaciones por Áreas Temáticas. Al mismo tiempo, constituye una de las reivindicaciones estudiantiles de mayor visibilidad mediática durante el año 2006. Por lo mismo, la hemos conceptuado como una subcategoría diferenciada. Así, la Jornada Escolar Completa se conceptúa como un aspecto crítico del sistema educacional, en tanto que se refiere a la utilización eficaz del tiempo destinado a la enseñanza y aprendizaje al interior de los establecimientos. La comisión presenta cuatro factores de incidencia en relación a esta premisa:

1. La aptitud y ritmos de aprendizaje del estudiante.

2. La calidad de la enseñanza y de la relación pedagógica.
3. La dificultad de la tarea y/o materia objeto del aprendizaje.
4. La perseverancia o tiempo comprometido por el estudiante en la tarea.

Sobre estos factores se enumeran una serie de recomendaciones, divididas al mismo tiempo en cinco grandes áreas.

- La primera dice relación con las condiciones relativas a los profesores y, debido a esto, se señala la entrega de un apoyo multifacético hacia el docente. Particularmente, la mejora de condiciones materiales (tiempo y recursos) y apoyo interdisciplinario en dimensiones pedagógicas y no-pedagógicas, por ejemplo, desarrollo de metodologías innovadoras de enseñanza. Asimismo, capacitación para el manejo de situaciones pedagógicas especiales (estudiantes discapacitados) y de situaciones sociales y psicológicas especiales, como delincuencia, drogadicción, alcoholismo y violencia (2006, p.79).

- Un segundo aspecto de la JEC se asocia con las condiciones relativas a los estudiantes. Concretamente, se mencionan las raciones de alimentación, uso adecuado del tiempo escolar, ofrecer más espacio de participación al alumnado en el horario de clases.

- Sumado a esto último, se señala el mejoramiento de las condiciones de infraestructura y equipamiento: laboratorios, talleres, casinos, espacios deportivos, aulas de recursos para estudiantes con necesidades educativas especiales.

- Consecutivamente, se vuelve a mencionar el ítem curricular y se indican algunas condiciones que contribuirían a una aplicación más ajustada a las exigencias ciudadanas, por tanto se busca la concreción de actividades integrativas entre diferentes disciplinas, la promoción de nuevos enfoques pedagógicos, mayor cohesión del trabajo pedagógico mediante el fortalecimiento de proyectos que involucren la globalidad del establecimiento, e igualmente, la entrega de oportunidades de libre elección de acuerdo a los intereses del estudiantado.

- Finalmente, se mencionan las condiciones del sistema, y se enfatiza -preliminarmente- la necesidad de proporcionar incentivos para compensar las diversas inequidades coexistentes a nivel educacional, primero, la contratación de profesores -bien evaluados- al interior de las escuelas de mayor vulnerabilidad y la mejoría de la infraestructura de los establecimientos más vulnerables, cooperación entre establecimientos educacionales, además de postular un análisis sobre la evolución demográfica de la población escolar en distintas regiones, como un medio para asegurar las inversiones y los requerimientos efectivos (2006, p.80).

En un plano de segundo orden, notamos que el conjunto de las observaciones -de primer orden- se originan en una denuncia referida a una implementación deficiente de la Jornada Escolar Completa. De esta manera, todas las recomendaciones subsiguientes están ajustadas en función de una reprogramación de la JEC, en base a un diseño atingente a los requerimientos descritos a nivel de alumnado, profesorado y condicionantes geográficas.

Por lo tanto, en cuanto al señalamiento de un código binario referido a las observaciones planteadas, proponemos la distinción ‘jornada escolar completa/no-jornada escolar completa’. En el espacio indicado, surge tanto el diagnóstico expuesto en relación a JEC, como las recomendaciones dirigidas a sobrellevar los déficits indicados. En cuanto al lado no marcado, las latencias pueden vincularse con las falencias demostradas por las administraciones gubernamentales, particularmente, para dirigir correctamente las etapas de planificación e implementación de la política pública en cuestión.

2.1.2 Marco Regulatorio

El Consejo Asesor Presidencial formó una comisión enfocada en el desarrollo de un diagnóstico y en la elaboración de propuestas orientadas a la consecución de una reforma, que pudiese detectar y reformular las principales deficiencias inherentes al marco regulatorio. Consiguientemente, éste ha sido establecido como una de las tres categorías centrales del presente análisis, debido a que, sienta los lineamientos que estructuran, organizan y operativizan al sistema educativo. Por otra parte, es bien sabido que el marco legal (derogación de la LOCE) fue denunciado por la ciudadanía como uno de los principales escollos en los asuntos educacionales del país, no sólo por dinamizar la segregación social mediante el deterioro de la educación pública, sino también por su origen espurio e ilegítimo.

Subcategorías

Subcategoría: El Sentido de la Educación

La comisión encargada de elaborar un diagnóstico y las recomendaciones pertinentes en relación al marco regulatorio vigente, da cuenta de algunos preámbulos iniciales que nos guían hacia la comprensión de los juicios plasmados en el informe. De esta manera, se introduce la siguiente reflexión:

“El mundo vive un proceso intenso de globalización. Chile se está integrando activamente en ese mundo global, no sólo en el orden económico sino también en el intercambio de ideas y valores. Eso genera un cambio profundo en la cultura; influye en nuestra identidad y en la memoria colectiva. Los procesos de modernización experimentados por nuestro país han exacerbado a veces el sentimiento de individualidad, en perjuicio de los lazos comunitarios sin los que la cooperación social es muy difícil (2006, p.19)”

Según el extracto superior, se denota un razonamiento tendiente a conectar los procesos educacionales provistos por el Estado en un contexto de globalización creciente, considerando además, la relevancia de la enseñanza pública en cuanto a equilibrar una dimensión asociada a la modernización económica y al desarrollo de la conciencia cívica. Ahora bien, sobre dicha definición la comisión puntualiza algunas funciones adicionales que debiese realizar el sistema educativo:

“El sistema educacional tiene también funciones distributivas. Mediante la educación, las sociedades -especialmente las democráticas- intentan corregir las arbitrariedades de la cuna y el azar natural. Cuando cada persona llega a este mundo, viene provista de algunas condiciones iniciales que alteran la igualdad. La escuela es una institución que se funda en el principio de que la repartición de méritos y de oportunidades, debe estar basada en el desempeño y no en las condiciones de origen, evitando así la esclavitud de la cuna. En otras palabras, la promesa de la educación es que el destino de los nuevos miembros de la sociedad dependa, ante todo, de su voluntad de logro. Para ello, la educación debe procurar el más pleno desarrollo cognitivo de cada una de las etapas, de manera que todos, con prescindencia de su origen, puedan disponer de las mismas oportunidades (2006, p.21).”

Evidentemente, el párrafo anterior presenta una imagen normativa del sistema educacional y de las funciones que éste debiera preservar, en aras de lograr una sociedad más igualitaria. Sobre todo, se enfatiza la necesidad de incentivar la meritocracia, a través de una justa distribución de oportunidades educativas. Con ello, se busca disminuir la brecha socioeconómica que actualmente manifiesta el país. Posteriormente, se hace un llamado a generar un equilibrio entre dos funciones centrales del sistema educativo. Por un lado, el desarrollo de un ciudadano consciente de las virtudes del sistema democrático, y por otro, el estímulo de habilidades funcionales a la estructura productiva nacional.

A continuación, proponemos el siguiente esquema binario: ‘sentido educacional/no-sentido educacional’. De tal manera, en el lado marcado de la distinción el consejo puntualiza diversas concepciones educacionales y diversas funciones normativas del sistema educativo. Por ejemplo, la distribución equitativa de oportunidades educacionales, además del desarrollo normal de las capacidades cognitivas. En cuanto al espacio no marcado, lo que se mantiene en un estado de suspenso es vinculable con las condicionantes históricas, que han frenado la actualización del sentido normativo propuesto. En virtud de lo anterior, los lineamientos presentados están formulados en tal nivel de abstracción, que dificultan señalar una relación más directa con el desmedro intencionado de la educación pública, generado a partir del reformismo neoliberal en los años ochenta.

Subcategoría: Las Directrices Básicas del Marco Regulatorio

Ahora bien, en cuanto a los lineamientos generales que encuadran al marco regulatorio, se indica como prioritario la existencia de una relación asimétrica entre el Derecho a la Libertad de Enseñanza y el Derecho a la Educación. Puesto que, en la práctica se ha constatado que el segundo aparece notoriamente disminuido frente al primero (2006, p.23). Luego, la comisión resalta la importancia del Derecho a la Educación, concebido como el acceso a un sistema gratuito y de calidad, garantizado por el Estado. Algunos consejeros advierten expresamente que la Libertad de Enseñanza representa un concepto desvirtuado por la presencia de otro: la Libertad de Empresa.

En esta misma línea, los consejeros con una postura crítica señalan que en el sistema educacional actual, la libertad de enseñanza no es tal, en cuanto las elecciones de los padres se ven condicionadas por los mecanismos de selección, que emplean los establecimientos particulares-subvencionados. De igual manera, se menciona como una situación problemática adicional, el Financiamiento Compartido, debido a su incidencia en la creciente segmentación educacional (2006, p.14). Sobre dichas consideraciones la comisión se detiene a enfatizar los siguientes lineamientos y deberes del Estado, que han de encuadrar la redefinición del Marco Regulatorio:

- 1) Financiamiento con cargo a rentas generales de la educación.
- 2) Que el financiamiento señalado posibilite que la educación gratuita alcance la calidad mínima definida por la ley.
- 3) Definición de requisitos de entrada al sistema educativo para los nuevos establecimientos -que contribuyan a alcanzar mayores niveles de calidad educacional-.
- 4) Evaluación periódica del proceso educativo, de sus resultados y progresos intermedios.
- 5) Los resultados de la evaluación deben informarse al conjunto de la ciudadanía;
- 6) Definición de criterios de exclusión, y en el caso de establecimientos estatales, intervención en base al desempeño.
- 7) Planificación nacional de la educación y articulación coherente de los diversos niveles de la misma; y octavo, que se exija una gestión transparente de los establecimientos educacionales hacia la comunidad (2006, p. 26).

Una vez consignados los deberes del Estado en esta materia, la comisión se detiene en la reflexión de la problemática referida a la provisión educacional. En este sentido, la comisión indica que la provisión mixta ha existido históricamente en Chile, y que a partir de esta fórmula se han podido desarrollar procesos vinculados tanto a educación obligatoria como universitaria. Sin embargo, el Consejo observa -paradójicamente- que uno de los nudos críticos de mayor visibilidad se encuentra en la falta de provisión estatal, sobretudo en niveles de educación superior, en Institutos Profesionales y en Centros de Formación Técnica (2006, p.30).

Tras estas observaciones, se constituye una contraposición de visiones al interior del Consejo, específicamente, se discute la provisión educativa en relación a las sociedades comerciales. La primera opinión presenta una desaprobación ética hacia los proveedores que consideran válido lucrar con las expectativas de las familias en la educación, y de este modo, se asume como incompatible la mercantilización de un bien colectivo como la educación. En esta línea, también se agrega que la admisión de entidades con fines de lucro tiende a entremezclar la libertad de enseñanza con la libertad de emprender actividades económicas (2006, p.32).

En oposición a estos planteamientos, emergen opiniones que observan -desde el punto de vista de las políticas públicas- que es más relevante el marco regulatorio de la actividad educativa, que el carácter jurídico (con o sin fines de lucro) de los

proveedores. Por tanto, se sostiene que si hay un buen desempeño en la actividad educativa, el carácter jurídico del proveedor puede volverse un factor secundario, incluso irrelevante. Además, se asume que el Estado cuenta con mecanismos para garantizar la calidad educacional y los particulares con recursos administrativos y jurídicos para exigirla. Igualmente, se resalta la utilidad de fomentar los incentivos (apropiación de excedentes) hacia los particulares como un medio para acrecentar la oferta educativa en el mercado. De este modo, el financiamiento público sobre establecimientos dirigidos por sostenedores privados- que definen el lucro como una de sus metas- logra constituir un mecanismo para ampliar la oferta educacional, tomando en cuenta al mismo tiempo, las eventuales elecciones de los padres, y consecutivamente, el ejercicio de la libertad de enseñanza (2006, p.33).

La articulación de una distinción que englobe las observaciones referidas a la temática en curso, se articula del siguiente modo: 'regulación /no-regulación'. En el espacio indicado se señala la amplitud de lineamientos que deberían perfeccionar al marco regulatorio: modificaciones en el sistema de financiamiento, definición de requisitos de entrada para los proveedores y evaluaciones periódicas. Paralelamente, en el lado no marcado de la distinción, se torna atribuible un reforzamiento de los mecanismos estatales destinados a fiscalización. Igualmente, es pertinente indicar el despliegue de una revisión omniabarcante del sistema de subvenciones. Sobre todo, en el sector particular, donde se ha conformado una diversidad de situaciones, que responden a una desregulación generalizada, principalmente, aquellas vinculadas con el lucro.

Subcategoría: Temas Pendientes

En razón del carácter provisional de este primer informe, la subcomisión establece con claridad los temas que han de ser discutidos en el documento final. Su utilidad radica en la identificación de las temáticas de mayor complejidad, además de visibilizar la evolución de los planteamientos en juego. En consecuencia, es señalado como problemático:

- La definición de quiénes pueden impartir enseñanza de índole formal, esto implica establecer los requisitos de entrada para los proveedores.
- El financiamiento de la educación y los deberes asociados de quienes lo obtienen. Específicamente, deberes y prohibiciones para los sostenedores, la facultad de selección, retención de alumnado, posibilidades y límites del financiamiento compartido, modalidades y criterios de la transferencia de recursos.
- La definición del ámbito y extensión de la supervisión estatal en materia educacional (2006, p.106).

2.1.3 Institucionalidad

La Tercera categoría de importancia radica en la institucionalidad del sistema educativo. Como mencionamos en un principio, la institucionalidad no integró directamente el contenido semántico de las demandas sociales a partir del año

2006. Más bien, las impugnaciones se desarrollaron en torno al concepto de municipalización y en las deficiencias que este tipo de descentralización ha demostrado a lo largo de los años (2006, p.36).

Subcategorías

Subcategoría: Nudos Críticos

El consejo logró identificar cinco nudos críticos referidos a la institucionalidad, que definen los campos de acción sobre los cuales el aparato estatal debería trabajar. Conjuntamente, hay que señalar que en este informe se indican propuestas solamente en relación al fortalecimiento de la administración y gestión de la educación pública. (2006, p.36)

- El primer nudo dice relación con el aumento de la cobertura escolar y su extensión a nivel preescolar. En esta misma línea, se establece como una meta, superar los niveles de segmentación del sistema, y en consecuencia, aumentar significativamente la calidad de la educación impartida.
- En segundo lugar, se establece que la juventud chilena tiene derecho a recibir una educación de calidad. No obstante, el Estado cuenta con mecanismos débiles para garantizar la realización de este derecho.
- Tercero, se señala el origen del sistema educacional contemporáneo en las reformas neoliberales de los años ochenta, donde se integraron nuevos actores en el sistema, y se estableció el principio de subsidiariedad del Estado y la lógica de funcionamiento de los mercados.
- Cuarto, en cuanto a la educación municipalizada, ésta se ha visto mermada y disminuida, debido a la multiplicidad de funciones que el mismo municipio debe continuamente ejercer. Se considera igualmente que, la separación entre la administración municipal y las responsabilidades pedagógicas, y de supervisión técnica, propias del Ministerio de Educación han deteriorado la capacidad de gestión de los municipios en general.
- Quinto, la relación entre el sector municipal y el sector privado subvencionado resulta desigual, debido principalmente a los diferentes marcos legales que regulan a cada uno de estos sectores, lo cual repercute negativamente en el primer sector señalado (2006, p.36).

Sobre este despliegue de nudos críticos postulamos una observación de segundo orden a partir de la distinción: 'reformismo neoliberal/no-reformismo neoliberal'. Dicho esquema, en su espacio marcado encuadra el diagnóstico realizado en función de los cinco nudos críticos indicados. Por otra parte, en el lado no-explicitado, es dable señalar -como contrapunto frente a las reformas neoliberales- una definición respecto a las líneas de acción necesarias para una eventual reestructuración del sistema educacional, sobretodo en cuanto al fortalecimiento de la educación estatal.

Subcategoría: Nudos Críticos de la municipalización

En paralelo a los nudos críticos señalados, y como propuesta alternativa a la municipalización, se propone una entidad administradora de la educación pública, que gestionaría los establecimientos educacionales de propiedad del Estado. Se propone que dicho organismo deberá hacerse cargo de los establecimientos en un territorio determinado, que tendrá como máximo una región, y como mínimo, una comuna. Se señala de igual manera que, se han de vincular las funciones de gestión administrativa y financiera con la gestión técnico-pedagógica, y simultáneamente, se considerará como un factor relevante la participación comunitaria. En razón de este último punto, se postula la articulación de un directorio -de carácter resolutivo-, donde pueda participar activamente la comunidad. Se indica también que, la diagnosis se concibe como preliminar y que para la concreción de las recomendaciones es necesaria una serie de condiciones favorables, que se indicarán posteriormente, en el informe final (2006, p.37). Ahora bien, el mismo consejo establece otra serie de seis nudos críticos, que se refieren a la educación municipalizada. Como sabemos, dicha problemática conformó una de las principales reivindicaciones impulsadas por el estudiantado secundario, y en este sentido, se identifican las siguientes dificultades del sector público:

1. Características de los municipios que afectan decisivamente sus capacidades de gestión municipal:

- La inexistencia de diferencias en las funciones que deben ser realizadas.
- La imposibilidad de conformar asociaciones municipales con personalidad jurídica propia.
- Una alta heterogeneidad en la calidad de gestión de los servicios administrados por los municipios.
- Una gran cantidad de municipios manifiestan dependencia financiera de recursos externos (Fondo Común Municipal, Fondo Nacional de Desarrollo Regional).
- Las políticas de recursos humanos están profundamente restringidas en términos legales.
- Las responsabilidades administrativas en la educación, propias de las municipalidades están separadas de las responsabilidades técnico-pedagógicas, atribuidas al Ministerio de Educación.
- Finalmente, se considera el ciclo político de las autoridades las municipalidades (2006, p.45).

2. Desiguales capacidades de gestión en la educación municipal:

Las capacidades técnicas y financieras de los municipios están condicionadas por las diversas características estructurales de cada una de las comunas, y también, por la gestión de cada uno de los gobiernos locales.

3. Disolución de las responsabilidades entre el Ministerio de Educación y los Municipios:

Se señala la desarticulación existente la responsabilidad de los municipios -a nivel de aspectos administrativos y de gestión- sobre los establecimientos públicos y la responsabilidad del Mineduc sobre el diseño e implementación de las políticas educacionales, de financiamiento y de supervisión técnica (2006, p.46).

4. Grado de Transferencia de Competencias a las Escuelas:

Se indica que las decisiones de gestión educacional se efectúan en los municipios y no en las escuelas, lo cual repercute negativamente en cuanto a que los establecimientos puedan hacerse responsables de los resultados obtenidos frente a padres y apoderados

5. La Relación Desigual entre el Sector Municipal y el Sector Particular Subvencionado:

Se manifiestan algunas diferencias relevantes entre ambos sectores, en particular, el sector privado aplica mecanismos de selección (económica, social, académica y conductual) sobre sus postulantes, tanto en la admisión como en la retención. Una segunda arista surge en relación al quinto nudo, específicamente sobre el personal docente, que en el caso del sector público se encuentra sumamente regulado, mediante derechos y beneficios, pero, por el contrario, en el sector particular-subvencionado se encuentra una regulación condicionada por los lineamientos del código del trabajo.

6. Dificultad Estructural en la Situación Financiera de la Educación Municipal:

Este punto hace referencia a que la mayor cantidad de ingresos que reciben los establecimientos municipales, y particulares subvencionados, provienen de las subvenciones pagadas por asistencia efectiva promedio de los estudiantes. Igualmente se considera que los gastos más importantes de los servicios relativos a la educación municipal se vinculan con el personal docente, y éstos además presentan una regulación externa. Sobre estas dos condiciones emerge el hecho de que las municipalidades poseen más responsabilidades en cuanto a la provisión educacional, que los sostenedores privados, y sin embargo, las subvenciones entregadas por el Estado hacia ambos sectores son similares (2006, p.46).

Dado lo anterior, una codificación binaria que aglutine los nudos críticos identificados, se conceptúa de la siguiente forma: 'municipalización/desmunicipalización'. En el lado marcado es posible observar el listado de deficiencias consignadas, además de mencionar la posible creación de una entidad administradora de los establecimientos públicos. Paralelamente, en el espacio no marcado, surgen varias interrogantes. En primer lugar, cómo materializar y encauzar acertadamente la desmunicipalización y, consecutivamente, cómo operativizar al organismo sucesor del sistema administrativo en cuestión.

Subcategoría: Financiamiento, Recursos Humanos y Propuesta de Rediseño Institucional

Sobre el conjunto de déficits relativos al sistema municipal, el informe destaca otra serie de nudos críticos: 'Financiamiento', 'Recursos Humanos' y una 'Propuesta de Rediseño para la Institucionalidad Educacional' -de propiedad del Estado-.

En cuanto al financiamiento, la subvención escolar manifiesta un serio problema en la indefinición de los componentes sobre el tipo de educación que se quiere financiar. Es más, se evidencia la inexistencia de un estudio enfocado en los procedimientos para obtener una educación de calidad, tomando en cuenta la amplia diversidad de contextos socioeconómicos y territoriales en el país. Al mismo tiempo, se colige que los montos de recursos destinados hacia la educación deben ser revisados, debido a que, se necesitan nuevos estudios que detallen los diversos niveles de financiamiento que las escuelas requieren, considerando la aplicación de nuevos estándares de calidad.

Consecutivamente, la comisión visibiliza otro punto crítico en el Financiamiento Compartido y la Subvención Única, en tanto que ambas políticas limitan el ingreso de alumnos vulnerables a los colegios subvencionados y a liceos municipales con un mayor grado de selectividad. De esta forma, se contribuye a la perpetuación de la segmentación educacional. En último término, se indica que la regulación y el financiamiento deben presentar requisitos de mayor exigencia hacia los sostenedores (2006, p.48).

A nivel de recursos humanos se asume la presencia de una serie de condiciones que dificultan y entorpecen el desempeño docente. Entre ellas, las de mayor preocupación se ciñe a la formación inicial y continua de los profesores. En torno a este punto, los programas de formación se visibilizan como deficientes, con poca actualización curricular y escasa conexión con las demandas provenientes del sistema escolar. A continuación, se suma la problemática de los ingresos relativos a los docentes, que se ve complejizada en cuanto no existe un criterio único en torno a cómo deberían ser establecidos los niveles de ingresos. De esta manera, se sugieren algunos lineamientos que permitan delimitar el alcance de la propuesta final, por ejemplo, experiencia, condiciones laborales, etcétera (2006, p.50).

En seguida, surge una medida orientada a reconstruir el sistema público: "la Propuesta de Rediseño para la Institucionalidad de la educación de propiedad del Estado", el Consejo postula la formación de un nuevo órgano destinado a la administración de la educación pública, que es conceptualizado provisoriamente como "Entidad Administradora de Educación Pública". De allí en más, el organismo debería responder constantemente a un reordenamiento institucional enfocado en la superación de la municipalización.

Sucesivamente, se consideran algunas características que debería concentrar la entidad -en función de garantizar la concreción de la educación de calidad-, como por ejemplo, que la unidad mínima administrativa sea la comuna. Además, que conjugue dos tipos de funciones: la gestión administrativo-financiera y la gestión técnico-pedagógica, considerando especialmente que, para el desarrollo de ambas funciones se necesita un alto grado de autonomía y descentralización.

También se señala que, la supervisión y control que ejercerán estos órganos sobre las escuelas deben ir relacionadas con la potenciación de las mismas, en términos de capacidades y de autonomía pedagógica (2006, p.54).

Debido a la amplitud de las temáticas incluidas, y en razón de una esquematización de segundo orden, proponemos tres distinciones conjuntas: recursos humanos/no-recursos humanos, financiamiento/no-financiamiento y consideramos pertinente la reutilización del esquema 'municipalización/desmunicipalización'.

El primer esquema de observación ha sido definido en función del diagnóstico referido a los recursos humanos. De esta manera, proponemos el binomio 'Recursos Humanos/No-Recursos Humanos', como una distinción ajustada al caso. Como sabemos, este ámbito en el área educacional está principalmente relacionado con el profesorado. En consecuencia, el diagnóstico resaltó las condiciones de desmedro que padecen dichos profesionales, sobretudo, en el área municipal. En cuanto al lado inobservado de la distinción, se torna plausible la necesidad de definir los lineamientos que deberían encuadrar el proceso de rediseño de problemáticas como la Formación Inicial y la Jornada Escolar Completa.

La segunda distinción, 'financiamiento/no-financiamiento' encuadra la temática subsumida en la escasa supervisión estatal sobre el empleo de recursos públicos, en particular, el Sistema de Subvenciones y su vinculación con el ámbito particular. Por tanto, en el lado indicado, el consejo ha establecido como causal un mal planeamiento a nivel de Marco Regulatorio, pues, los proveedores particulares poseen un amplio margen de acción, que lo aventaja ampliamente por sobre el sector municipal. Al mismo tiempo, se advierte que el sector público manifiesta una serie de regulaciones que reducen notoriamente su competitividad en el mercado: incapacidad de seleccionar alumnado y un control estricto por parte del aparato estatal. Esto último disminuye el rendimiento general, provocando una consecuente migración de estudiantes hacia el sector particular-subvencionado. Paralelamente, en el lado no indicado del esquema, es dable señalar la definición de los métodos necesarios para estructurar y volver operativo un sistema fiscalizador, que norme debidamente la actividad del sector particular-subvencionado.

El tercer código binario está vinculado con la 'Propuesta de Rediseño para la Institucionalidad de la educación de propiedad del Estado', que en general, se orienta a reincorporar a los establecimientos educacionales públicos bajo el dominio estatal. Por tanto, el esquema 'municipalización/desmunicipalización' se ajusta al contenido de dicha propuesta. El lado marcado indica principalmente la diagnosis elaborada según las condiciones deficitarias del sistema municipal. Por otra parte, el lado no marcado se vincula con el eventual proceso de desmunicipalización, que habría de materializarse a través de la agencia estatal señalada. En esta línea, es importante recalcar que esta política aún yace en un estado provisional de indefinición. Esto es, no se ha concretado en su dimensión

legislativa y su operacionalización también constituye un desafío insuficientemente reflexionado.

Cuadro de Síntesis:

A continuación, una vez terminado el análisis de cada uno de los documentos revisados insertaremos un cuadro de síntesis, que nos permita visualizar claramente los códigos binarios obtenidos a partir de la aplicación de una observación de segundo orden. Así, es de nuestro interés conceptuar al Consejo Asesor como un sistema observador de primer orden, cuyas discusiones, diagnósticos y propuestas dirigidas al gobierno, logran constituir un marco de observación necesario para la introducción de una observación externa. Esta última, como hemos mencionado anteriormente, nos permite traducir las observaciones desarrolladas por el organismo gubernamental en esquemas duales, conformados, en primer lugar, por una indicación -un espacio marcado-, y otro adjunto, que a su vez representa un espacio inobservado. De tal manera, el espacio no identificado del esquematismo, permite a un observador externo -el investigador- atribuir un valor eventual según el espacio de la indicación, además de considerar los criterios adicionales que estime oportunos (Luhmann 1994).

Sistema Observador: Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación

Sistema Observador: Comisiones



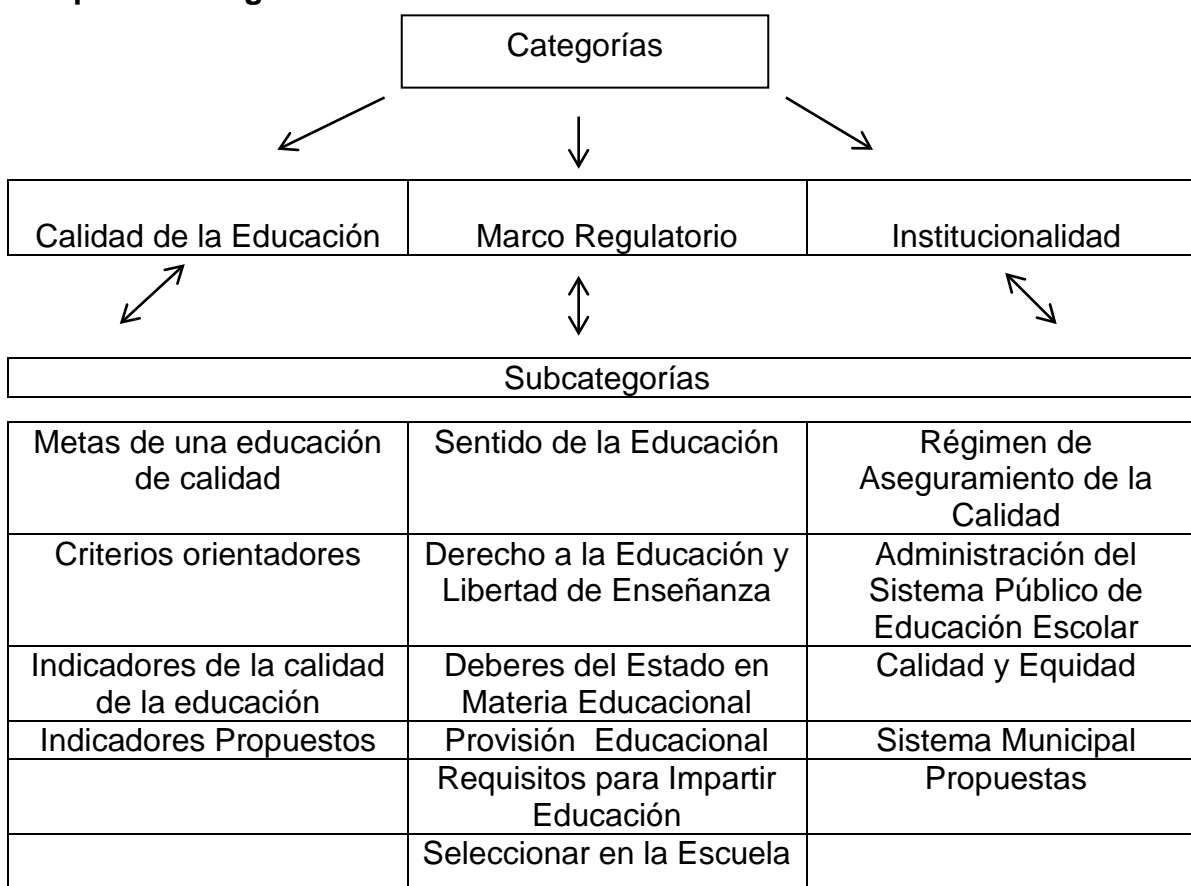
	<u>Categoría:</u> 'Calidad de la Educación'	<u>Categoría:</u> 'Marco Regulatorio'	<u>Categoría:</u> 'Institucionalidad'
Esquemas de Observación (según cada subcategoría)	Criterios Orientadores para una Educación de Calidad: 'calidad educacional/no-calidad educacional'	El Sentido de la Educación: 'sentido educacional/no-sentido educacional'	Nudos Críticos: reformismo neoliberal/no-reformismo neoliberal'
	Recomendaciones por áreas temáticas tratadas: 'recomendaciones por áreas temáticas/no-recomendaciones por áreas temáticas'	Las Directrices Básicas del Marco Regulatorio: 'regulación /no-regulación'	Nudos Críticos de la municipalización: 'municipalización/desmunicipalización'
	Jornada Escolar Completa: jornada escolar completa/no-jornada escolar completa		Financiamiento, Recursos Humanos y Propuesta de Rediseño Institucional: recursos humanos/no-recursos humanos financiamiento/no-financiamiento municipalización/desmunicipalización'

Nota: sobre el cuadro superior cabe señalar que, cada uno de los esquematismos binarios sintetiza el contenido referido a cada una de las subcategorías, las cuales se relacionan a su vez con las categorías centrales del análisis. Según la estructura del Informe de Avance, la categoría 'Calidad de la Educación' contiene tres codificaciones: la calidad educacional, recomendaciones por áreas temáticas y Jornada Escolar Completa. En segundo lugar, la categoría 'Marco Regulatorio' presenta dos esquematizaciones, vinculadas al sentido de la educación y la regulación. En último lugar, en la categoría 'Institucionalidad', se observan códigos ligados al reformismo, la municipalización -en tanto nudos críticos del sistema educacional-, y también, emerge otro conjunto de esquematismos -imbricados con una incipiente propuesta reformista- así es dable indicar las distinciones vinculadas a recursos humanos, el financiamiento y la municipalización.

2.2 Análisis de Contenido sobre el Informe Final del Consejo Asesor Presidencial

A continuación, el análisis se centrará en el segundo texto producido por el consejo a cargo de procesar las problemáticas concernientes a la educación secundaria. De esta forma, continuamos utilizando las categorías que expresan una relación directa con la demanda estudiantil (Calidad de la educación, Marco Regulatorio e Institucionalidad). Asimismo, se señalarán las subcategorías que especifican el contenido de cada categoría y que nos permiten ordenar y jerarquizar la información. Igualmente, aplicaremos una observación de segundo orden sobre los enunciados del consejo asesor: los diagnósticos y las recomendaciones insertas.

Esquema Categorial:



Fuente: *elaboración propia basada en el Informe Final para la Calidad de la Educación (2006).*

2.2.1 Calidad de la Educación

En este Informe se vuelve a postular que el concepto de calidad educacional manifiesta cierta polisemia e indeterminación. Además, se señala explícitamente que su entendimiento depende de los puntos de vista que se empleen acerca del ser humano y de su relación con el conjunto social. Sin embargo, al igual que en el primer informe se sostiene la necesidad de establecer un equilibrio entre dos paradigmas. Uno, que concibe al proceso educacional como un eje funcional al desarrollo económico, y otro, que prioriza el desarrollo del ser humano y su participación activa en la vida democrática.

Ahora bien, en el Consejo surge un énfasis sobre la calidad educacional, en tanto que está estrechamente relacionada con el derecho de los individuos a la educación. Por tanto, se estima que el Derecho a Educación significa una oportunidad para cada persona -independientemente de sus características y condiciones socioeconómicas- de acceder al desarrollo continuo de sus habilidades cognitivas, sociales, emocionales, creativas, espirituales. Asimismo, se indica que la educación también debe proveer las competencias necesarias para contribuir al bien común y al desarrollo del país (Informe Final, 2006, p.87). Sobre dichos planteamientos, pasaremos a revisar las principales problemáticas vinculadas con la categoría referida a la calidad educacional, que se han visibilizado mediante un trabajo continuo de diagnóstico en el informe Final.

Subcategorías

Subcategoría: Metas de una Educación de Calidad

La primera subcategoría surge en la conceptualización denominada 'Metas de una Educación de Calidad'. En particular, se hace mención de una serie de metas que el Estado debiese materializar, en aras de una educación de mayor nivel en el país. En este sentido, surgen dos grandes concepciones sobre lo qué se entiende como educación:

- En primer lugar, se estima relevante el estímulo del aprendizaje y las competencias adecuadas para el desarrollo personal.
- Segundo, emerge el desarrollo social y la participación ciudadana, lo cual se traduce en la búsqueda de ciudadanos aptos para construir una sociedad más justa, igualitaria, tolerante y libre.

Sucesivamente, la comisión reitera la necesidad de que los ciudadanos sean capaces de contribuir al desarrollo económico del país, mediante el aprendizaje de competencias enfocadas en la emergencia de la sociedad globalizada. También, se indica que dichas metas se cumplirían solamente en condiciones de equidad, vale decir, por medio de la distribución de oportunidades educacionales igualitarias, que desestimen los prejuicios de género, origen étnico y de condición socio-económica. Asimismo, la promoción de un mismo estándar educacional en cuanto a escolaridad, aprendizaje y la potenciación de la movilidad social mediante la educación (2006, p.88).

Ahora bien, la aplicación de una observación de segundo orden, en relación al contenido de la subcategoría, se articula del siguiente modo: 'metas/No-metas'. En el lado explicitado -las metas- surge la preeminencia de las dos concepciones educacionales señaladas. Adicionalmente, se menciona como uno de los fines ulteriores del sistema educativo, la generación de condiciones igualitarias, que incidan en mayores niveles de equidad en la sociedad conjunta. En cuanto al lado no explicitado de la distinción, éste dice relación con el predominio excluyente de los paradigmas educativos señalados. De este modo, no se vislumbra un espacio de discusión, o la nominación al menos, de otros paradigmas educacionales, emergentes o alternativos.

Subcategoría: Criterios Orientadores para una Educación de Calidad

Una vez establecidas las metas y las condiciones necesarias para el inicio de un proceso de reestructuración educacional, la comisión estableció como un segundo paso los criterios que encauzarán dicho rediseño. Así, se evidencia que, tanto las oportunidades que ofrece el sistema educacional como la implementación de estándares mínimos de aprendizaje, se ven condicionados por los criterios que regulan y priorizan las operaciones del aparato estatal. En consecuencia, se enfatizan los siguientes campos temáticos -para una eventual intervención-:

- La relevancia y pertinencia del currículum.
- La formación de los profesores.
- Los centros escolares y sus niveles de financiamiento.
- La gestión y el clima organizacional de la escuela.
- Disponibilidad de recursos de aprendizaje.
- La efectividad y eficacia de los procesos de enseñanza (2006, p.89).

Ahora bien, si conceptuamos cada uno de los criterios establecidos como observaciones de primer orden, notamos inmediatamente cuáles son las prioridades temáticas que dicho organismo está planteando hacia el gobierno. Por esta razón, se torna conveniente el ordenamiento de la información mediante una observación de segundo orden. Así, proponemos el esquema: 'criterios orientadores/ no-criterios orientadores'. En el lado marcado se incluye cada una de las temáticas consideradas importantes (Currículum, Formación del Profesorado, centros escolares, gestión y clima organizacional, efectividad de los procesos de enseñanza). En su reverso, en el lado no indicado, se pueden señalar las temáticas que han sido excluidas o marginadas por el Consejo. Por tanto, consideramos que la equidad se perfila como un criterio insuficientemente explicitado. Esto, debido a que, el debate público -originado a partir de las movilizaciones sociales-, señaló constantemente la necesidad de introducir mayores niveles de equidad y calidad en el sistema educacional. Por el contrario, en el listado de criterios nominados no hay alguno que se enlace directamente con la equidad, en consideración de la creciente segmentación educativa.

Subcategoría: Indicadores de Calidad

Posteriormente a la definición de los criterios que debiesen fundamentar el rediseño del sistema educacional, se propone una serie de Indicadores de Calidad. En un principio, se concibe la calidad educativa como una problemática que debe ser sometida a evaluaciones periódicas. Sumándose a lo anterior, el Consejo igualmente estima que las metas señaladas y los avances obtenidos en relación a éstas, deben ser públicamente informados a la ciudadanía. La difusión de la información está relacionada con capacidad de los ciudadanos para interpelar a las autoridades respectivas. Con ello se podrían desarrollar mecanismos de corrección en términos de gestión y administración. Así, el Consejo propone la utilización de un sistema de indicadores, que deben ser establecidos en función de tres fuentes:

- a) Los sistemas regulares de información del sistema escolar (información estadística y administrativa).
- b) Los sistemas establecidos para evaluar alumnos, profesores y centros educacionales.
- c) El empleo de cuestionarios y encuestas (2006, p.91).

Igualmente, se presentan algunos criterios complementarios para la definición de los indicadores finales.

- “Pertinencia”, que dice relación con un ajuste entre la oferta de los servicios educacionales con las condiciones particulares de las personas (adaptabilidad y flexibilidad del currículum nacional).

- “Relevancia”, que haya una conexión entre los temas de calidad educacional entrabados en el debate público con los diferentes contextos socio-culturales de los ciudadanos.

- “Eficacia”, que implica al grado en que los objetivos definidos sobre el sistema educacional se van logrando.

- “Eficiencia”, que señala los insumos monetarios y no monetarios (financiamiento, responsabilidad en el uso y gestión de los recursos) necesarios para la consecución de los resultados esperados.

- “Equidad”, que propone una relación entre el sistema educacional con modelos de desarrollo humano, vinculados con la reducción de la pobreza y el estímulo de la cohesión social, la diversidad y la paz.

- “Sostenibilidad”, la obligación de generar condiciones para que cada individuo puedan concretar sus objetivos sin consideraciones de género, etnia, raza, ubicación regional, etcétera.

Una distinción ajustable al conjunto de indicadores presentados, debe señalarse como ‘calidad educacional/no-calidad educacional’. En el espacio marcado se enmarca el listado de criterios orientados hacia la definición de la dimensión

operativa del concepto de calidad educativa. En paralelo, según el lado no marcado (No-Calidad-Educacional), emerge una latencia relacionable con la ausencia de indicadores que expresen una orientación más relacional, particularmente, en relación con el crecimiento incesante del sector particular-subsuvencionado y su evidente incidencia en la segmentación social.

Subcategoría: Indicadores Propuestos

A continuación, la comisión presenta cuatro indicadores específicos que operacionalizan los criterios señalados anteriormente:

a) Cobertura: dicen relación con las oportunidades que ofrece el sistema educacional para que la población en los tramos de edad correspondiente, ingrese a los diversos niveles del sistema, Pre-escolar, Básica, Educación Media y a la Educación Superior.

b) Logros educacionales: se relacionan con la eficacia externa e interna del sistema educacional y de sus instituciones, en cuanto a proporcionar una educación equitativa y ajustada a las necesidades de la población. Además, se presentan los estándares orientados a la medición de dichos logros:

- Tasas de repetición y abandono del sistema escolar por niveles y tipo de población.
- Tasa de graduación y supervivencia en la Educación Superior por tipo de institución.
- Logros educacionales en la población adulta.
- Participación en la fuerza laboral según nivel educacional alcanzado
- Proporción de estudiantes que mejora su rendimiento de una medición SIMCE
- Proporción de estudiantes en cada uno de los dos niveles superiores de logro de pruebas SIMCE, de 4° y 8° de Educación Básica (2006, p.94).

En esta misma línea, se presentan los medios de verificación adecuados para la obtención de los datos. En concreto, la información será recopilada por el Ministerio de Educación, e igualmente, por la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN).

c) Calidad de los Procesos: en cuanto a los Indicadores de “La Calidad de los Procesos Educativos”, éstos se asocian a la eficacia interna, es decir, con el modo de operar de las instituciones escolares en función de los resultados esperados. De igual manera, se vinculan con la eficacia externa, concebida como la oferta educacional pertinente y relevante, y simultáneamente, con la eficiencia y equidad. Es así que se presentan los siguientes indicadores:

- Cobertura y flexibilidad curricular
- Proporción de profesores municipales calificados en los niveles superiores de la evaluación docente (competentes y destacados).
- Número promedio de horas lectivas versus no lectivas
- Número de centros escolares con Consejo Escolar Funcionando
- Acceso a recursos de aprendizaje

- Número de alumnos por tipo de centro escolar

En cuanto a los Medios de Verificación que se ajustan para procesar la información señalada, éstos se conectan con la Unidad de Currículum y Evaluación del Ministerio de Educación, que se dedica a evaluar los datos relativos a cobertura curricular principalmente.

d) Nivel del Financiamiento o inversión monetaria en el sistema educacional: se postulan tres Indicadores de Inversión que están estrechamente relacionados con el criterio de eficiencia. Su importancia es evidente, debido a que se relaciona con el financiamiento adecuado para lograr los resultados esperados:

1. Gasto Educacional por alumno
2. Gasto Público y Privado en Instituciones educacionales
3. Porcentaje del gasto educacional (2006, p.95)

Finalmente, el Consejo señala algunas recomendaciones para el empleo del sistema de indicadores propuestos:

- El organismo encargado de dirigir el sistema de indicadores propuestos será la “Agencia Aseguradora de la Calidad”, que deberá monitorear los avances relativos al mejoramiento de calidad y equidad en el ámbito educativo. En este sentido, se presentará una cuenta pública en relación a los indicadores señalados y las acciones necesarias para resolver los problemas identificados.
- Asimismo, los centros educacionales y los sostenedores también deberán dar cuenta pública acerca de los indicadores de logro y proceso, de manera anual o bi-anual (2006, p.96).

Los cuatro indicadores (Cobertura, Logros Educativos, Calidad de los Procesos, Nivel de Financiamiento) propuestos representan un sistema de mediciones orientado a producir la información empírica que dé cuenta de los avances concretados, en términos de un perfeccionamiento de la educación provista por el Estado. Además, el consejo estima que la supervisión de los datos producidos debe quedar a cargo de una institución nueva: la Agencia Aseguradora de la Calidad. Por lo tanto, se vuelve notorio un vacío en el funcionamiento del sistema educacional chileno: la inexistencia de un marco institucional que fiscalice y norme debidamente a los sectores educacionales vinculados con el aparato público.

En consecuencia, podemos argüir que las observaciones convergen en un concepto general: la regulación. De este modo, la cobertura, la calidad, los logros educativos y el financiamiento responden a la creación de una institucionalidad que supervise constantemente los procesos de enseñanza públicos y particulares-subvencionados. Así, las indicaciones se ordenan según la distinción ‘regulación/no-regulación’. En el lado marcado, tenemos los indicadores presentados por la comisión en aras de concretar un sistema observante -Agencia Aseguradora de la Calidad- de las operatorias del sistema público y particular-subvencionado, según la mantención de ciertos estándares de calidad. Al mismo tiempo, en el espacio no-marcado, es señalable la falta de un énfasis sobre el

ámbito particular-subsuencionado. Dado lo anterior, hay que aquilatar la insuficiente supervisión estatal sobre los particulares, pues, están dotados con un mayor margen de libertad que el sistema municipal. Fundamentalmente, en cuanto al uso de recursos y al desarrollo de proyectos educativos.

2.2.2. Marco Regulatorio

De igual forma que en el Informe de Avance, la comisión desarrolla un preámbulo con las principales falencias que continúan reproduciéndose en los marcos normativos del sistema educativo (2006, p.55). Por ejemplo, se menciona rápidamente la inexistencia de estándares mínimos de calidad, las desigualdades de origen, la segmentación del sistema escolar, las deficiencias del diseño educacional. Igualmente, se menciona la trayectoria histórica del sistema educacional. En particular, las reformas acontecidas durante los años ochenta, que a juicio de algunos consejeros, interrumpieron drásticamente el ciclo de expansión de la educación pública. Sin embargo, hay un reconocimiento sobre algunos avances concretados por las administraciones concertacionistas. Específicamente, el desarrollo de políticas enfocadas en el aumento de la cobertura, sobretodo, en capas sociales más vulnerables. Aunque, claramente predomina un consenso en torno al fracaso rotundo del sistema escolar público y la baja calidad de los procesos educativos que éste ofrece (2006, p.56).

Posteriormente, el Consejo se hace cargo del Marco Regulatorio y enfatiza su origen espurio, debido principalmente a las circunstancias sociopolíticas en que se gestó la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza: las postrimerías de la dictadura militar. En esta línea, los miembros participantes plantean uno de los objetivos centrales de la comisión:

“Reparar entonces ese defecto de legitimidad -que la LOCE representa de manera simbólica- es una de las tareas principales del Consejo. Para ello, el Consejo proveerá, en este informe, de directrices generales que podrán contribuir a idear una ley sustitutiva a ésta o a mejorarla de manera sustancial” (2006, p.57).

Una vez identificado este punto de partida -la ilegitimidad de la LOCE- se clarifica uno de los deberes cardinales del Consejo, que dice relación con la definición de los lineamientos y de los principios que debiesen inspirar y enmarcar al nuevo Marco Regulatorio de la educación en Chile.

Subcategorías

Subcategoría: Sentido de la Educación

En primer lugar, se retoma la reflexión acerca del “Sentido de la Educación”, considerando especialmente la coyuntura específica en que se encuentra el país (las movilizaciones estudiantiles). Consecutivamente, los miembros de la comisión desarrollan su argumentación relacionando a la educación con una amplia diversidad de aristas, por ejemplo, la integración de Chile en un mundo globalizado; las expectativas de justicia que se encuentran en la base de la

convivencia; el rol del sistema educacional en tanto distribuye oportunidades y transmite valores que propician la cohesión de la comunidad nacional.

Ahora bien, se expresa enfáticamente que el sistema educacional actual no se encuentra en condiciones de poder alcanzar dichos objetivos, pues, su funcionamiento responde a un diseño institucional ajeno a las expectativas ciudadanas emergentes (2006, p.58).

En este informe final, el contenido en discusión vuelve a repetirse, se reiteran las deficiencias del sistema educacional asociadas a las reformas estatales acontecidas en los años ochenta. De tal manera, la distinción ‘reformismo neoliberal/no-reformismo neoliberal’, continúa señalando un esquema de observación pertinente para aglutinar el contenido de la subcategoría. Por lo tanto, lo que queda indicado en la distinción es el diagnóstico relativo a la incapacidad de la educación pública de reducir la segmentación socio-económica. Por el contrario, en el lado no marcado de la distinción, surge la incógnita acerca de cómo revertir las consecuencias del reformismo neoliberal, particularmente, a través de una eventual transformación (desmunicipalización) y revitalización del sistema público.

Subcategoría: Derecho a la educación y la Libertad de enseñanza

A continuación, en el capítulo Marco Regulatorio surge una sección intitulada “Derecho a la Educación y la Libertad de Enseñanza”. Se delibera sobre la relación entre los derechos y el sistema educacional. La comisión estima que uno de los derechos que presenta una vinculación inmediata con los procesos educativos es el Derecho a la Igualdad, vale decir, que los ciudadanos tienen derecho a ser tratados con igual consideración por parte del Estado. Esta igualdad de trato no significa el despliegue de un tratamiento uniforme sobre todos los ciudadanos. Más bien, se indica que en el ámbito educacional se corrijan las desventajas iniciales (socio-estructurales) que escapan a la volición de las personas. Sobre la mencionada igualdad de trato se vuelve a identificar, como una característica problemática del Marco Regulatorio, la relación asimétrica entre la Libertad de Enseñanza y el Derecho a la Educación:

“Ahora bien, en el marco regulatorio actual y en la práctica, en nuestro país existe una asimetría entre la libertad de enseñanza y el derecho a la educación, en la medida en que este último está concebido como un derecho de acceso a un sistema gratuito, sin referencia alguna a la calidad. Además, el derecho a la educación se encuentra desprovisto de toda garantía. En tanto, la libertad de enseñanza suele confundirse, en la práctica, con la libertad de emprender actividades económicas (2006, p.63)”.

De esta forma, el Consejo establece que dicha relación entre ambos derechos no debiera constituir una razón de incompatibilidad irreversible, más bien, la solución de esta problemática tiene que recaer sobre el rediseño en curso del Marco Regulatorio. Así, se postula que en la sociedad contemporánea se debe regular tanto la pluralidad de proyectos educativos, como el derecho de los padres a escoger un establecimiento educacional adecuado a sus preferencias (p.63). Sin

embargo, el Consejo expresa las condicionantes que obstaculizan el libre ejercicio en la elección de los centros educativos:

“El Consejo desea dejar constancia que el ejercicio pleno de la libre elección que supone ese derecho, depende en gran medida de los recursos familiares; de la capacidad que muestre el Estado para instalar un eficiente sistema de financiamiento y de la oferta” (2006, p.64).

A la luz del párrafo superior podemos vislumbrar una de las causas que articulan dicha asimetría. Se sostiene que la libertad de elección familiar no es tal, debido a que los establecimientos particulares-subsuvcionados presentan una serie de mecanismos de selección, que a su vez, definen un elevado costo en sus matrículas y aranceles, lo cual finalmente tiende a restringir el campo de opciones de las familias en cuestión. Por lo tanto, el Consejo se autoimpone el siguiente desafío:

“Mejorar y favorecer el acceso a un sistema de educación de calidad para todos que ponga al Estado a la altura de sus deberes, procurando que ello, en vez de lesionar, fortalezca la libertad de enseñanza y los derechos de los niños” (2006, p.64).

Asumiendo como propio el desafío señalado, el Consejo considera igualmente relevante el aseguramiento de estándares mínimos exigibles y la creación de mecanismos necesarios para la garantía de cumplimiento de dichos estándares. El Informe establece que dichos lineamientos no deberían estar fijados por ley, pues degradaría la plasticidad inherente del concepto de calidad educacional. Además perjudicaría la implementación de una política pública eficiente, en consideración de la diversidad de proyectos educativos y de la multiplicidad de realidades socioeconómicas del país:

“Por lo mismo, el Consejo sugiere la ley orgánica constitucional de enseñanza (LOCE) establezca los criterios generales sobre los cuales la autoridad políticamente responsable deberá fijar esos estándares cada cierto tiempo, sometiéndolos a la aprobación de un órgano plural, representativo de la diversidad de la sociedad chilena que, según se sugerirá también, debiera ser un nuevo Consejo Superior de Educación. Esos Estándares permitirían, de otra parte, su exigibilidad de parte de los ciudadanos cuando el Estado, por omisión arbitraria e ilegal, desatienda su cumplimiento (2006, p.64)”.

En esta línea, podemos observar cómo la comisión -en un nivel de diagnóstico- indica como prioridad la definición de los estándares que habrían de dirigir y encuadrar la reestructuración de las prestaciones educacionales estatales, en función de aumentar la calidad de las mismas. A su vez, los miembros del Consejo reiteran y visibilizan un consenso sobre los derechos fundamentales, en cuanto que éstos también constituyen deberes irrenunciables del Estado.

“Los Derechos Fundamentales no constituyen sólo declaraciones retóricas. Ellos son deberes que los órganos del Estado asumen ante el conjunto de la

ciudadanía y, por eso, el Consejo es de la opinión que una reforma al texto constitucional en actual vigencia es una condición necesaria para la mejora en esta materia” (2006, p.65).

De esta manera, los asesores consideran como fundamental la definición de los estándares mínimos exigibles y su debida integración en la carta constitucional, como una manera dirigida a salvaguardar la reconstrucción del sistema educacional.

Ahora bien, si queremos situar las observaciones presentadas en un enfoque de segundo orden, debemos considerar la codificación: ‘derecho a la educación/no-derecho a la educación’. En el lado marcado se conjuga por un lado, la diagnosis vinculada con el desmedro del derecho a la educación en beneficio de la libertad de enseñanza. Además de las recomendaciones respectivas, como la definición de estándares mínimos que permitan un monitoreo constante sobre los resultados obtenidos a lo largo del país. Por otra parte, en el lado no marcado del código (No-derecho a la educación) habría que indicar como una latencia incorporable la preeminencia de la libertad de enseñanza y las repercusiones que ello implica. Principalmente, la falta de regulación sobre los proveedores del sistema particular-subsencionado y algunas anomalías implícitas, en concreto, el despliegue de mecanismos de selección difusamente entremezclados con filtros abiertamente discriminatorios.

Subcategoría: Deberes del Estado en Materia Educacional

Planteada la necesidad de reafirmar y validar el derecho a una educación de calidad en la Constitución -mediante el establecimiento de estándares mínimos- el Consejo centra sus observaciones en los deberes del Estado. En primer lugar, se advierte que el país se encuentra en condiciones favorables para articular un proceso educacional de calidad y que éste a su vez sea financiado por medio de rentas generales:

“Que ese financiamiento sea de un monto tal que haga posible que la educación gratuita alcance la calidad mínima definida por la ley y, a su amparo, por el sistema de aseguramiento de la calidad, para lo cual deberá tomar en consideración las diversas condiciones iniciales de quienes ingresan al sistema escolar. El financiamiento público de la educación obligatoria debe estar a la altura de la calidad que le exigimos” (2006, p.66).

Según el extracto anterior, surge una primera aproximación al financiamiento requerido para plasmar materialmente el aumento del nivel educacional. Se indica que el eventual monto debe estar estipulado en la ley y que su inversión, amparada por el Sistema de Aseguramiento de la Calidad.

Correspondientemente, los miembros asesores indican otras medidas para el aumento de la calidad educacional. Por ejemplo, la definición de requisitos de entrada para los proveedores. Al mismo tiempo, una evaluación y monitoreo periódico de los procesos educacionales (sus resultados y progresos), asumiendo el pleno funcionamiento de un régimen de aseguramiento de calidad. Igualmente,

se propone la difusión pública de los resultados obtenidos. Asimismo, la definición de criterios para fortalecer a los establecimientos con un desempeño aceptable, y por otro lado, para excluir definitivamente a aquellos centros educacionales que no alcancen los estándares mínimos exigidos. Otras condiciones señaladas dicen relación con la generación de incentivos para los establecimientos y la rendición de cuentas por parte de los mismos hacia la comunidad (2006, p.66).

Sobre dichas iniciativas se suman algunos consensos y medidas a adoptar por el Estado. En primer lugar, la comisión se muestra de acuerdo en que el Marco Regulatorio es deficiente para fomentar mayores niveles de calidad en la educación. Por lo tanto, se deben tomar en consideración las siguientes medidas: mayor control y regulación sobre los proveedores, implementación de evaluaciones periódicas de los resultados y progresos intermedios, también, los mecanismos de exclusión respecto a los establecimientos ineficientes.

Presentadas las medidas necesarias para sobrellevar los déficits del sistema educativo surgen algunas opiniones que conciben a la educación pública como un horizonte hacia el cual la sociedad debiera reorientarse. Vale decir, para estos comisionistas la educación ofrecida por el Estado tiene que convertirse en un paradigma de calidad. Las razones que sustentan dicha postura se vinculan con el fomento de oportunidades educacionales para contribuir a la materialización de una sociedad más equitativa e igualitaria.

En este sentido, se arguye también que, uno de los roles que el Estado debe ejercitar constantemente es la búsqueda del bien común. En el caso de la problemática educativa, donde las desigualdades se evidencian notoriamente, surge una inclinación hacia la discriminación positiva sobre los más desfavorecidos, en tanto constituya una solución dirigida a atenuar la creciente segmentación socio-económica. Ahora bien, el cumplimiento de dicho rol no está vinculado solamente con el financiamiento, sino también con la provisión educacional que los agentes públicos sean capaces de gestionar y administrar. En relación a este último punto, se articulan voces favorables a un modelo de provisión mixta, que -en un plano ideal- presente las siguientes características:

- Igualdad de trato para todos los proveedores con prescindencia de si son públicos o privados, organizaciones sin fines de lucro o sociedades comerciales.
- Una elección de la institución educacional entregada en principio a los padres.
- La discriminación positiva a favor de los alumnos más vulnerables y bajo una regla de subsidios a la demanda.
- Un eficiente sistema de aseguramiento de la calidad a cargo de una Agencia, cuya conformación sea dependiente del Consejo de Alta Dirección Pública (2006, p.68).

De acuerdo a lo anterior, la inserción de un plano de segundo orden sobre los Deberes del Estado en material educacional puede referirse al siguiente binomio conceptual: 'deberes educacionales/no-deberes educacionales'. En cuanto al lado marcado, se indica la serie de medidas orientadas a regular la reestructuración del

sistema público (igualdad de trato, libertad de elección, discriminación positiva, sistema de aseguramiento de calidad). En paralelo, según las latencias incorporables al lado no marcado de la distinción, se puede señalar la indefinición de sanciones hacia los proveedores que hagan mal uso de los recursos públicos. Si bien se postula, la creación del Régimen de Aseguramiento de Calidad como una medida concreta, al menos en este apartado, aún no se consideran sanciones penales efectivas, que tiendan a complementar los ulteriores esfuerzos de fiscalización y regulación.

Subcategoría: Provisión Educacional

Posteriormente a las observaciones realizadas sobre los deberes del Estado, el Consejo traslada su atención a la Provisión Educacional. En seguida se constata que históricamente el sistema educativo chileno se ha conformado en base a la provisión mixta. Por lo tanto, surgen visiones que conciben la participación de los privados en educación como un aporte valioso, en tanto contribuyan a la generación de una sociedad más pluralista y diversa. Sin embargo, las opiniones adoptaron un tono más polémico una vez tratado el tema de la provisión educacional y su relación con las sociedades comerciales. En consecuencia, surgen las siguientes posturas:

1. La primera opinión postula un rechazo generalizado a la provisión por parte de instituciones con fines de lucro. Es más, enfatiza la negación absoluta de los fines de lucro como motivaciones válidas para poder impartir educación.
2. Rechazo de la provisión educacional con fines de lucro si es que se captan recursos públicos. Sin embargo, se considera válida la educación privada con financiamiento público, si es que surgen proyectos vinculados a la libertad de conciencia, de religión o con propósitos filantrópicos.
3. Aceptación de la provisión educacional con financiamiento público y fines de lucro. La fundamentación que sustenta esta posición dice relación con la ampliación de la oferta educacional, además de posibilitar el ejercicio de libre elección para las familias con escasos recursos.

Por el contrario, la restricción del financiamiento público sólo para agencias públicas y privadas, limitaría el derecho a una libre elección en este tipo de familias. Además, se considera que la sociedad ha permitido el lucro en otras áreas (salud, vivienda), siempre que se cumpla con los estándares de calidad exigidos. Finalmente, se señala que si se quiere que los privados efectivamente contribuyan a la ampliación de los proyectos educativos, en el marco de una sociedad pluralista y tolerante, deben existir suficientes incentivos para atraer a diferentes proveedores (2006, p.70).

Tomando en cuenta las opiniones vertidas en relación a la provisión educacional, se visibiliza que la subcategoría contiene una temática particularmente relevante para desarrollar un cotejo con la demanda estudiantil. Pues, como sabemos, una de las principales reivindicaciones de las movilizaciones estuvo relacionada con el término del lucro en la educación.

Sin embargo, si proponemos una observación de segundo orden en base a una distinción y, posteriormente, la relacionamos con la diversidad de posturas indicadas (rechazo generalizado al lucro, rechazo al lucro con fondos públicos y aceptación de la provisión educacional con financiamiento público y fines de lucro) deberíamos referirnos inmediatamente al concepto de provisión educacional mixta. Debido a que, engloba la variedad de modalidades señaladas, y según el informe, ha constituido históricamente un eje articulador entre el ámbito estatal y el privado.

Así, el esquema 'provisión educacional mixta/no-provisión educacional mixta' puede servirnos como una primera interpretación. Por tanto, en el lado marcado de la distinción surgen las tres posturas en torno al lucro en el ámbito educacional y sus diferencias. En el espacio inobservado se puede señalar la falta de una pormenorización, o fundamentación, en relación a cada una de las posturas. Por ejemplo, señalar el predominio del sector particular-subvencionado sobre la educación pública, contribuiría a esclarecer con exactitud los contrapuntos entre las diversas posturas de los comisionados. Asimismo, la inclusión de situaciones ventajosas para los particulares, como la captación de subvenciones estatales, copago, escasa regulación, también nos ayudaría a definir las posiciones en juego.

Subcategoría: Requisitos para Impartir Educación

Una vez establecido el cuestionamiento sobre los proveedores particulares en educación, y su relación con el lucro, el consejo continúa su proceso de diagnóstico sobre los requisitos que debiesen definirse según el perfeccionamiento del sistema educacional. Conforme al diagnóstico, se puntualizan algunas coordenadas para orientar la manera en que se debería llevar a cabo la definición de los requerimientos. Así, se toman en cuenta algunos lineamientos, por ejemplo, el sistema de provisión mixta:

“Algunos consejeros postulan que un sistema de provisión mixta debiera acompañarse de un principio de igualdad de trato entre el sector público y el privado. Otros miembros del Consejo, en vez de subrayar el principio de igualdad de trato, sugirieron distinguir con claridad dos sectores en el sistema educacional. De una parte, el sistema de provisión estatal y, de otra, el sistema de provisión privada, con reglas diferenciadas para cada uno” (2006, p.71).

De este modo, hay un contraste de visiones según el principio de igualdad de trato. Surgen opiniones que optan por separar a los dos sectores (público y particular-subvencionado) en función de un reglamento ajustado a las características de cada cual. No obstante, el consejo concuerda en que la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza debería presentar requisitos de mayor exigencia para el ingreso de proveedores en el sistema, como para su permanencia en él, y también, para las causales que fundamentarían la salida de los establecimientos de bajo rendimiento.

Posteriormente, se indica la diferencia entre los requisitos para obtener el financiamiento público y los requerimientos para obtener el reconocimiento oficial. A continuación, para mayor claridad sobre dichos planteamientos, revisemos la definición señalada por el consejo en relación al reconocimiento oficial:

“En la legislación actual el reconocimiento oficial es un acto administrativo mediante el cual la autoridad confiere a una institución, la facultad de certificar válida y autónomamente la aprobación de cada uno de los ciclos que conforman el sistema escolar (2006, p.72)”.

Al respecto, se evidencian dos visiones contrapuestas en torno a los requisitos en cuestión. De esta manera:

“Para algunos, estos requisitos deben ser mínimos, bastando con contar con un proyecto educativo (que no debe ser calificado); cumplir con las exigencias básicas del currículum nacional; participar en un sistema uniforme de aseguramiento de la calidad educacional, y tener procedimientos que aseguren el pleno respeto de los derechos fundamentales en sus prácticas educacionales Informe Final” (2006, p. 72).

En esta misma línea argumentativa, se considera que la exigencia de un reconocimiento oficial para desarrollar un proyecto educacional lesiona el derecho referido a la libertad de enseñanza. Quienes adhieren a esta postura señalan que dicho reconocimiento debe ser obligatorio para certificar estudios en un determinado ciclo. De igual manera, se enfatiza la tolerancia hacia los proyectos educacionales alternativos, es decir, aquellos que no tengan como única prioridad la certificación, incluso si se distancian del currículum nacional:

“Estos sólo debieran cumplir con los objetivos de la educación exigidos en la actual LOCE y que con seguridad también formarán parte de una ley sustitutiva. Para validar sus estudios, las instituciones que operen sin reconocimiento oficial tendrían dos opciones: la primera, equivalente a la actual, exigiría demostrar el logro de estos objetivos mínimos mediante la presentación de sus alumnos a exámenes libres al finalizar cada ciclo escolar. La segunda, supondría someterse voluntariamente a las exigencias del régimen de aseguramiento de la calidad que propone el Consejo. En ambos casos, los resultados obtenidos debieran informarse a la comunidad escolar” (2006, p.73).

Por el contrario, las opiniones que se muestran refractarias de la anterior estiman que las condiciones y los requerimientos (para conseguir un reconocimiento oficial) deben ser aún más exigentes. De este modo, las instituciones particulares que pretendan impartir procesos de enseñanza, deben contar con un proyecto educativo definido y dar cuenta pública sobre sus resultados, además de garantizar el pleno funcionamiento de consejos escolares y de mecanismos de participación comunitaria.

Sobre los requisitos para el reconocimiento público, la comisión igualmente reflexiona y genera un diagnóstico sobre los requerimientos normativos,

vinculados con el financiamiento estatal. Así, se aquilatan los siguientes factores: la naturaleza jurídica del establecimiento; los requisitos académicos; el aseguramiento de la calidad; la obligación de informar, la rendición de cuentas; la selección de alumnos; el personal; la infraestructura y la autonomía. Simultáneamente a los lineamientos presentados, se indican algunos obstáculos e impedimentos para la obtención del financiamiento público. Por tanto, se verán inhabilitados para acceder al financiamiento quienes cuenten con las siguientes características:

- Aquellos que prestan servicios en la administración educacional municipal de la misma región.
- Quienes han sido formalizados o condenados por delito que merezca pena aflictiva.
- Quienes han sido declarados en quiebra y aún no han sido rehabilitados
- Aquellos que estén expresamente privados del ejercicio de este derecho por sentencia judicial firme.
- Las personas jurídicas donde las personas incluidas en los apartados anteriores, desempeñen cargos rectores o sean titulares del 20% o más del capital social (2006, p.76).

Considerando los razonamientos anteriores y la consecuente utilización de una observación de segundo orden, sugerimos la inserción del esquema 'requisitos/no-requisitos'. De este modo, en el lado indicado, el consejo evidencia sus observaciones en dos niveles. En el primero, se menciona la necesidad de introducir diferentes reglamentaciones, según ámbito público o particular-subvencionado. En el segundo nivel se centra en un despliegue de requisitos y exigencias para la obtención del 'Reconocimiento Público' y el 'Reconocimiento Oficial'. En cuanto al lado no-marcado, se pueden incluir latencias derivadas de las situaciones de desregulación asociadas a los casos de selección discriminatoria en el sector particular-subvencionado. Estos eventos han resultado altamente polémicos, por cuanto los establecimientos que seleccionan su alumnado, también reciben periódicamente subvenciones estatales.

Subcategoría: Seleccionar en la Escuela

La selección de los estudiantes por parte de los establecimientos educacionales también ha constituido una problemática procesada por el Consejo. En dicha instancia se presentaron algunos antecedentes que contribuyeron a graficar el contexto en que emergen dichas selecciones y cómo en algunos casos pueden transformarse en discriminaciones arbitrarias. Consiguientemente, se estima que hay condicionantes y variables que complejizan la selección en los establecimientos, por ejemplo, la autoselección, la segmentación geográfica y habitacional, la escasez de recursos humanos en áreas apartadas, lo cual dificulta que las escuelas rurales puedan acceder a apoyos especializados. En concreto, dichas situaciones coadyuvan fuertemente a la concentración de la población con mayores niveles de pobreza en cierto tipo de establecimientos.

Ahora bien, un elemento que yace en una relación continua con la selección es la segmentación educacional. En razón de este punto se manifiestan una variedad de puntos de vista:

- “Un componente que ha incidido notoriamente en la segmentación es el financiamiento compartido, debido a que diferencia a los colegios, y por tanto a los alumnos, según el precio de los aranceles. A ello contribuye también que la subvención, al ser pareja, no logra reflejar todos los costos de educar.
- Algunos miembros del Consejo señalan que el financiamiento compartido no produciría *per se* mayor segmentación. Para ellos, la evidencia que se recoge a partir de instrumentos como la encuesta CASEN, deja en claro que desde la introducción de este financiamiento, no ha aumentado la concentración de la población con mayores desventajas en determinados establecimientos.
- Sobre las dos posiciones surge un consenso. Se reconoce transversalmente que la educación chilena es segmentada, lo cual influye negativamente en la cohesión social, en tanto se disminuyan las posibilidades de interacción entre alumnos de diferentes capas sociales. En este sentido, se asume como un desafío el desarrollo de políticas educacionales orientadas hacia una mayor integración social” (2006, p.78).

Tomando en consideración las opiniones y el consenso anterior, los comisionados se hacen cargo de la discriminación en tanto constituye una situación difusamente entremezclada con la selección estudiantil. De este modo, en el Informe Final se presenta una definición útil al respecto:

“La discriminación es un acto de aplicación de la ley o de otros estándares que atenta contra la igualdad. Supone, en términos generales, tomar en consideración, al tiempo de asignar oportunidades o recursos, características o rasgos que no dependen del desempeño de la persona y que, atendidos los valores constitucionales y democráticos, deben estimarse irrelevantes (2006, p.80)”.

Por tanto, un acto discriminatorio puede concebirse primeramente como una exclusión intencionada sobre los individuos, motivada por características ajenas a su rendimiento o desempeño académico. Sin embargo, se puntualiza la existencia de la discriminación positiva -dirigida a incluir a estudiantes con mayores desventajas en el sistema- que en general, está socialmente admitida. Así, se traza una primera diferencia entre la discriminación y la selección (2006, p.82). En consecuencia, los miembros presentan las opiniones a favor y en contra de la selección:

- Se postula que la selección muchas veces está subsumida en las condiciones particulares de cada proyecto educativo. Considerando, por ejemplo, las instituciones de orientación religiosa.
- La selección también está relacionada con la demanda. Por ejemplo, si la demanda supera a la oferta, la emergencia de un proceso selectivo es inevitable (2006, p.84).

En añadidura se sostienen las razones en contra:

- Una selección temprana genera efectos de segregación, sobre todo en el sistema subvencionado, donde surgiría la tendencia a concentrar a los alumnos con mayor capital cultural, en búsqueda de mejores resultados.
- Se menciona el sistema de financiamiento. Especialmente, la disonancia entre el derecho de las familias a escoger un establecimiento de acuerdo a sus preferencias frente a los mecanismos de selección que despliegan las escuelas. Se indica enfáticamente que es inconcebible el sistema de subsidios a la demanda con los procesos de selección mencionados.
- Razones de justicia. Asumiendo la presencia de un sistema de financiamiento público se deben salvaguardar las oportunidades de acceso a la educación para todos los niños.
- Finalmente, la distinción entre el mérito y el capital cultural (ventajas heredadas) puede constituir una delimitación problemática (2006, p.84).

Establecidas las diferentes posturas en relación a la selección surge una propuesta en vista de preservar la equidad. En concreto, una revisión del marco regulatorio, para identificar sus debilidades y las modificaciones necesarias para la eliminación de todo tipo de actos discriminatorios. Paralelamente, asumiendo que la propuesta de crear una Agencia de Aseguramiento de la Calidad sea admitida y cursada, se indica que dicha entidad debería supervisar y fiscalizar el empleo de los reglamentos internos de los centros educacionales, especialmente cuando surjan eventualidades vinculadas a hechos de índole discriminatoria. Posteriormente, se clarifican tres posiciones en torno a la selección del alumnado:

1. "En primer lugar, hay quienes sugieren que si ha de existir algún sistema de selección porque, verbigracia, los cupos disponibles son inferiores en número a la cantidad de postulaciones, él ha de ser ciego a la identidad y a las capacidades de niños y jóvenes. Un sistema de educación obligatoria con financiamiento público, ha de estar abierto en principio a todos por igual.
2. Han de excepcionarse ciertos establecimientos de excelencia, donde ha de aplicarse un principio de selección meritocrática.
3. Se sugiere una admisión de los procesos selectivos con la sola condición que no sean discriminatorios y sujetos a los siguientes criterios generales: los procesos de selección deberán ser objetivos y transparentes, y también, en ningún caso, un establecimiento subvencionado, público o privado, podrá emplear criterios de admisión que resulten en la exclusión de, o denegación de su derecho a la educación a niños o jóvenes por motivos socioeconómicos" (2006, p.85).

Por tanto, se plantean ciertas definiciones que tienden a regular los procesos de selección en los establecimientos. Asimismo, se denota un giro institucional hacia un mayor control de los centros educacionales subvencionados, en cuanto deben disminuir los procesos de selección al mínimo. Pues, algunos integrantes sostienen que mientras capten recursos públicos deben minimizar sus mecanismos de selección en aras de una mayor integración social, sobre todo en el nivel pre-escolar y en el ciclo inicial de la educación básica (2006, p.86)

Una observación de segundo orden referida a las argumentaciones seleccionadas, se conceptúa de la siguiente manera: ‘selección/no-selección’. De este modo, en el lado indicado de la esquematización se incluyen las posturas que plantean un rechazo tajante ante cualquier atisbo de discriminación arbitraria, y otras, que se muestran cercanas a justificar el despliegue de selecciones de tenor meritocrático. Asimismo, en este lado de la forma se incorporan algunos consensos, en particular, el crecimiento sostenido de la segmentación socio-económica entre los establecimientos públicos, particulares-subsuencionados y los privados. Sumando a esto una creciente segregación geográfica entre los establecimientos con mayores desventajas y aquellos más beneficiados.

En el lado no explicitado de la distinción cabe problematizar uno de los puntos insertos en la propuesta consignada, donde se expresa la aceptación de los establecimientos de excelencia. Incluso, se señala la implementación de mecanismos de selección -justificados en base a un criterio de tenor meritocrático-. El punto es difuso, pues toda la argumentación previa, incluso los contrapuntos expuestos tienden a converger en que la segmentación ha sido una tendencia predominante, y que además, los esfuerzos deberían estar encaminados hacia una mayor integración entre los diferentes tipos de alumnado. Luego, la propuesta no logra definirse completamente en función de los antecedentes expuestos, y a nuestro juicio, carece de una fundamentación que respalde coherentemente la presencia de los colegios de excelencia. En suma, se inicia una contradicción con los planteamientos que sugieren entre sus prioridades, el fomento de la diversidad de estudiantes en los establecimientos públicos, como una medida adecuada para nivelar positivamente al estudiantado más desfavorecido, y en consecuencia, disminuir la segmentación estudiantil.

2.2.3 Institucionalidad

Si retomamos el contenido relativo al informe de avance, la categoría denominada ‘Institucionalidad’ ha sufrido una serie de cambios notorios. Debido principalmente al incremento de temáticas que se han subsumido en la misma categoría. En primer lugar, se establece el término de la diagnosis iniciada en el primer informe. Además, presenta alta especificidad tanto en sus observaciones, como en las recomendaciones posteriores. Consecutivamente, las subcategorías que expresan el nuevo entramado institucional son las siguientes: ‘Régimen de Aseguramiento de la Calidad’; ‘la Administración del Sistema Público de Educación Escolar’; ‘Institucionalidad y Calidad’; ‘la Estructura de la Enseñanza y Currículum’; ‘Sistema Municipal’ y ‘Sistema de Financiamiento de la Educación’.

Subcategorías

Subcategoría: Régimen de Aseguramiento de la Calidad

En esta subcategoría se agrupan una serie de tematizaciones propuestas por el Consejo, en relación al marco institucional que debiese estructurar y regular las operaciones del sistema educacional público, principalmente, en cuanto a la mantención de una educación de calidad. A continuación, se sostiene una división

de funciones entre el Ministerio de Educación y las siguientes instancias: el Consejo Superior de Educación, la Agencia de Aseguramiento de Calidad y la Superintendencia de Educación. El Ministerio por su parte, estará a cargo del diseño, financiamiento y ejecución de las políticas. Los demás organismos señalados se orientarán hacia la verificación, la evaluación periódica y la fiscalización de dichas políticas (2006, p.99).

De esta forma, el sistema de aseguramiento surge como un conjunto de funciones direccionadas hacia un incremento en la calidad educacional, ofrecida por el sistema público para la generalidad de la población. Por tanto, la comisión sugiere una inspección permanente de los establecimientos educacionales, velando por el pleno cumplimiento de la actividad pedagógica dentro de ciertas condiciones mínimas: Infraestructura, Seguridad, Higiene, Personal Docente y Malla Curricular, que en su conjunto se han tornado requisitos básicos para la enseñanza formal y la consecuente entrega de subsidios. En un plano general, las acciones propuestas se insertan en un proceso de reestructuración orientado hacia un acrecentamiento en las prácticas observación y monitoreo sobre los requerimientos exigidos para acceder al sistema educativo (2006, p.107).

Dichas inspecciones deberían realizarse conforme a estándares nacionales de aprendizaje, como una manera de cotejar las principales debilidades y las fortalezas de cada una de las escuelas observadas. Igualmente, se indica que la inspección se traducirá finalmente en un informe público, accesible a las comunidades involucradas. También, se menciona la aplicación de evaluaciones (mediciones periódicas y exámenes externos) sobre alumnos, profesores y directivos. Inclusive, se propone considerar el grado de satisfacción de la comunidad y su participación en el sostenimiento del establecimiento. De igual manera, para incrementar la eficacia del monitoreo sobre los establecimientos, se postula la contratación de estudios, e investigaciones especializadas que coadyuven y refuercen las pesquisas. Finalmente, la información generada debe ser transparentada a toda la comunidad educativa.

Posteriormente, el consejo establece las consecuencias asociadas con un bajo rendimiento, principalmente a partir de la aplicación de evaluaciones e inspecciones. Si este fuese el caso, el Régimen de Aseguramiento dará curso a un plan de cambio para manejar adecuadamente la reversión de la situación indicada. En cuanto a los centros escolares que no consiguiesen obtener los resultados esperados, éstos ya no serán candidatos para la captación de subvenciones y perderán el reconocimiento institucional necesario para poder impartir educación formal. En cuanto a los alumnos afectados en este proceso, el Ministerio estará encargado de velar por su traspaso a otro establecimiento (2006, p.109).

Por lo tanto, los centros educacionales de carácter estatal que sean mal evaluados y cuyo rendimiento sea categorizado como insatisfactorio, se verán expuestos a la aplicación de la ley, que deriva posteriormente en la concesión de su gestión escolar. La concesión será temporal y se le entregará la gestión a otro sostenedor estatal, que haya demostrado resultados aceptables, o en su defecto, un equipo externo capacitado técnicamente para sobrellevar la administración del

establecimiento educacional. No obstante, una parte del consejo establece que dicha concesión no debe poseer un carácter privado. Incluso algunos comisionados rechazan terminantemente la utilización de la concesión, y que en caso de que se configure un escenario de traspaso en la administración, ésta debiese quedar dentro del ámbito público.

Una distinción aplicable al caso se configura a partir de los siguientes términos: 'aseguramiento de la calidad/no-aseguramiento de la calidad'. Este esquema involucra las observaciones referidas a la articulación de un marco institucional, que encuadre y contenga el proceso de reestructuración del sistema educativo, mediante el llamado 'Régimen de Aseguramiento de la Calidad', integrado por el 'Consejo Superior de Educación', la 'Agencia Aseguradora de Calidad' – 'Superintendencia'- y el 'Ministerio de Educación'. Igualmente, se mencionan las funciones de dicho régimen: inspecciones periódicas, definición de estándares y evaluaciones constantes sobre los establecimientos, que en caso de obtener resultados insatisfactorios se verán intervenidos para posteriormente dar inicio a los procesos de concesión y entrega a otros gestores públicos.

Por otro lado, lo que permanece en estado de latencia es un tratamiento más profundo acerca de la municipalización, en cuanto reviste una de las principales falencias del sistema educacional. Además, más allá de los paralelismos con el sector particular-subsuccionado -que también fundamentan la decadencia del sector público- no hay una definición de lo que se está entendiendo como Educación de Calidad. Así, no habiendo un preámbulo conceptual que dirija y module los lineamientos del naciente Régimen de Aseguramiento de la Calidad, se dará inicio a una reforma incompleta, que tampoco ha sopesado debidamente la dimensión política de los requerimientos ciudadanos.

Subcategoría: Administración del Sistema Público de Educación Escolar

La subcategoría denominada 'Administración del Sistema Público de Educación Escolar' está referida a problemáticas vinculadas con la Institucionalidad, en ámbitos como la eficiencia, la calidad y la equidad. Además, en el informe final se incluye la municipalización y el desarrollo de una propuesta orientada a disolver las rémoras asociadas a este tipo de descentralización. Sin embargo, en función de nuestro análisis y según su tratamiento exhaustivo en el mismo informe, debemos señalar que las dimensiones concernientes a calidad y equidad, han de conceptualizarse como una subcategoría independiente.

Al mismo tiempo, debemos mencionar que esta subcategoría (Administración del Sistema Público de Educación Escolar) visibiliza parte del procesamiento efectuado por el consejo sobre una de las principales reivindicaciones de la demanda estudiantil, y debido a esto, su relevancia para el análisis se vuelve prioritaria. En esta línea, el consejo antes de elaborar el diagnóstico y las recomendaciones pertinentes, señala algunos antecedentes para la comprensión del sistema municipal. De esta forma, se advierten las reformas educacionales de los años ochenta, realizadas bajo un contexto dictatorial, donde se produjo un profundo rediseño del marco institucional. Concretamente, se señala que gran

parte del rediseño institucional, implementado durante el régimen militar, encuentra su punto nodal en la subvención entregada a los establecimientos por cada estudiante asistente. Asimismo, se menciona el traslado de la administración de los establecimientos educacionales a los municipios, como el eje de la descentralización, que a fin de cuentas, sustrajo el rol educativo del aparato estatal (2006, p.111).

Posteriormente, se indican los principales déficits asociados a la relación Institucionalidad-eficiencia. En primer lugar, la creación constante de nuevas escuelas y liceos no ha repercutido positivamente en la calidad de la educación pública. Es más, surgen situaciones de descoordinación sistémica, por ejemplo, hay manifestaciones de sobreoferta, mientras que, en zonas aisladas hay una escasez notoria de establecimientos. Se suman otras variables: la escasa planificación en vista de los cambios demográficos, igualmente, las subvenciones entregadas a los estudiantes de bajo nivel socioeconómico se consideran insuficientes. Por otro lado, algunos consejeros difieren de dichas observaciones, desestimando la crónica escasez a la que se aludió previamente. Además, arguyen que la ineficiencia no es tal, especialmente si se considera la disminución de las tasas de repetición, de deserción, incluso el aumento de las tasas de finalización de la enseñanza secundaria.

Sobre el diagnóstico, y las recomendaciones señaladas, proponemos el código binario 'administración educacional/no-administración educacional'. En el lado marcado se incluye el diagnóstico referido al proceso de construcción histórica de la municipalización. Igualmente, se añaden algunas características propias de este sistema, enfatizando la subvención como uno de los principales condicionamientos en la administración de los establecimientos públicos. También, hay que señalar las posturas a favor y en contra del desempeño referido al sector municipal. Aquellas a favor se muestran conformes con la disminución de las tasas de repetición, de deserción, y en general, sentencian que el sistema no puede ser concebido apresuradamente como ineficiente. Al contrario, las posturas discordantes visibilizan las deficiencias propias de la municipalización: desregulaciones (sobreoferta y escasez en zonas rurales), incapacidad técnica para prever cambios sociales, como las alteraciones en la demografía.

En cuanto al lado no marcado del esquema de observación, cabría preguntarse acerca de las posturas a favor de la municipalización. Debido a que, principalmente, se basan en mediciones estandarizadas como el SIMCE. Ese tipo de fundamentos resultan sumamente parciales e intencionados, pues, ocultan las situaciones de franca desventaja en que se encuentran los establecimientos públicos. Éstos, por ejemplo, deben invertir gran parte de sus recursos en la preparación del SIMCE, para salir dificultosamente airoso. Sin considerar las comparaciones posteriores con el sector particular-subvencionado, que a su vez, presenta incentivos y libertades como la subvención estatal, el copago y la selección arbitraria de estudiantes. Así, hay que indicar que la validación del sistema municipal en función de cifras, como las tasas señaladas (de deserción, repetición) constituye una argumentación notablemente capciosa, por cuanto

tiende a ignorar conscientemente el entreverado de condiciones desfavorables en que sobrevive los centros educativos municipales.

Subcategoría: Calidad y Equidad

Otros lineamientos indicados por el consejo dicen relación con la elección de centros educacionales por parte de los padres, y también, con la elaboración del concepto de calidad. En este sentido, se expresa que la elección parental constituye un factor de importancia para orientar y presionar al sistema, en aras de un servicio de calidad. Además, la decisión complejiza el concepto de calidad educativa, en tanto que las razones que cada familia esgrime -para postular a su hijo en un determinado establecimiento- varían considerablemente. Por ejemplo, hay quienes prefieren una escala valórica específica, otros privilegian la infraestructura, equipamiento, cercanía, etcétera.

Ahora bien, se establece que la falta de información para las familias también conforma un elemento crítico, pues se da por sentado que las decisiones son tomadas conscientemente y con la información suficiente en torno a los establecimientos en cuestión (2006, p.112). Simultáneamente, el consejo observa los requerimientos exigidos para los proveedores:

“Además, señalan que las exigencias existentes para convertirse en proveedor educacional, y tener acceso a la subvención del Estado y a otros recursos públicos para educación, parecen ser bajas y no garantizar niveles mínimos de capacidad de gestión institucional y educativa, de calidad de la propuesta educacional y de resultados efectivamente alcanzados. Lo mismo ocurre con los requisitos para abrir un nuevo establecimiento, los que se relacionan sólo vagamente con la calidad educacional. El Estado no cuenta con herramientas para exigir mayor calidad a las instituciones educacionales o a sus proveedores, que no sea publicar los resultados del SIMCE en la prensa o verificara los requisitos antes referidos (2006, p.112)”.

Según el extracto superior se confirma que las exigencias definidas para los eventuales proveedores, y para tener acceso a las subvenciones estatales, constituye un nudo crítico para la mejora de la educación. También, se indica que hay pocos requisitos para la apertura de nuevos establecimientos y, al mismo tiempo, se señala la inexistencia de herramientas estatales para exigir, regular y controlar los procesos educativos de las instituciones y sus proveedores, más allá de la publicación de los resultados SIMCE en la prensa.

Consiguientemente, el consejo enfatiza las ideas fuerza que dirigieron la sucesión de reformas durante los años ochenta y que, paulatinamente, se evidenciaron como incapaces de asegurar un proceso educativo de calidad -a escala nacional-. Estas ideas dicen relación con la entrega de una subvención por alumno, con el fomento de la competencia entre los proveedores privados y la libre entrada y salida de los colegios en el sistema. Se sostiene que estas implementaciones crearon una serie de fallas de mercado, debido principalmente a la ausencia de regulación y también a la mínima previsión en torno a las posibles consecuencias

que este diseño institucional podría generar. Particularmente, se indica el acrecentamiento de la segmentación social.

A continuación, se entabla una serie de observaciones según las problemáticas derivadas de dicho esquema institucional:

- a) La calidad educacional no es observable, y por consiguiente, un sistema de subsidio a la demanda exige el diseño y la elaboración de un sistema de medición de la calidad. Los resultados obtenidos a partir de tales mediciones deben ser informados a las familias.
- b) Se propone mejorar los resultados promedios de los establecimientos mediante la selección de los alumnos que demuestren un mejor rendimiento. Dicha selección puede incentivar la selección y la expulsión de los estudiantes dentro del sistema educativo.
- c) Se cuestiona la racionalidad en la elección de los padres. Se postula el caso de los apoderados que no escogen según calidad, y en este sentido, la posibilidad de que la demanda incida en la calidad educacional se torna feble. Por tanto, la entrega de un subsidio a la demanda no fomentará necesariamente más calidad, aunque puede que promueva otro tipo de resultados valiosos para los progenitores.
- d) La competencia es inexistente en áreas rurales.
- e) Una escuela que sufre un proceso de deterioro perjudica a todos sus estudiantes, por un lado, a los estudiantes que se van antes y deben resarcir sus redes de contacto en otro lugar, como aquellos que permanecen y deben sufrir la mala calidad de la enseñanza impartida (2006, p.114).

Los cinco puntos anteriores demuestran que la aplicación de las reformas sobre el sistema educacional engendraron un conjunto de rémoras, que han mermado y contravenido los principios de libre-competencia, que articulan gran parte del ideario neoliberal. Además, hubo una serie de puntos ciegos que escaparon al diagnóstico tecno-burócrata de los años ochenta. En particular, factores como la localización geográfica (ruralidad) o las situaciones derivadas de una mala enseñanza, como la migración de alumnos de establecimientos de bajo rendimiento hacia otros centros, lo cual conlleva un término abrupto del cultivo de las relaciones sociales para dar inicio a una eventual recomposición del tejido social, que en cualquier caso, no está garantizada.

En contraposición a esta visión crítica sobre el sistema educacional, surgen opiniones favorables al funcionamiento del mismo:

- En primer lugar, estos consejeros enarbolan como argumento al SIMCE y sostienen que puede que éste se vea estancado en el promedio nacional, sin embargo, se alega que dicho estancamiento no significa que todos los colegios sufran las mismas circunstancias.

- Segundo, postulan que cuando crece la cobertura del sistema las comparaciones entre datos promedios pueden ser erróneas.
- Tercero, arguyen que el estancamiento a nivel de resultados SIMCE no puede ser un indicador decisivo para la medición de los logros educacionales, pues el número de colegios subvencionados ha crecido sostenidamente, y la entrada de nuevos centros educacionales puede contribuir a potenciar la eficiencia y la calidad en los procesos educativos.
- Finalmente, señalan al sistema de subsidios a la demanda como un marco institucional de gran potencial para contribuir al aumento de la calidad en la educación (2006, p.114).

Sobre este intercambio de opiniones surge una nueva arista entre la institucionalidad y equidad. Hay un grupo de consejeros que sentencia que el marco institucional actual no es capaz de promover la equidad educacional, y que ha contribuido notablemente a que la calidad y las oportunidades educativas tiendan a distribuirse según las condiciones sociales, culturales y económicas de cada una de las familias. De igual manera, se señala que la matrícula escolar responde a la creciente segmentación socioeconómica entre las familias, lo cual también tiende a expresarse en la evidente diferenciación por ingresos entre escuelas, liceos municipales, particulares subvencionados y particulares pagados (2006, p.115). En este mismo sentido, los consejeros refuerzan su línea argumentativa cuando cuestionan el Régimen de Financiamiento Compartido, pues, asumen que la entrega de una subvención equivalente para todos los estudiantes -sin considerar su perfil socioeconómico- no ha contribuido a disminuir la segmentación social.

En cuanto a los consejeros que sí respaldan al marco institucional, éstos no comparten la idea de que la institucionalidad se vea completamente incapaz para promover equidad. Sostienen que la inequidad puede acontecer bajo cualquier esquema institucional, y que más bien, hay que centrarse en otro tipo de aspectos, por ejemplo, el financiamiento. No obstante, se reconoce que el sistema de financiamiento actual -una misma subvención para cada alumno- contiene incentivos para excluir a los alumnos de menos recursos. En este sentido, presentan una solución alternativa, una subvención ajustada a las características de los alumnos, mayores recursos para cada estudiante contribuirían a disminuir los incentivos a la exclusión. De esta manera, la aplicación de dicha política constituiría una herramienta para mejorar los niveles de igualdad entre el alumnado (2006, p.115).

En un plano de segundo orden, tanto el diagnóstico establecido, como las opiniones contrapuestas, pueden conceptuarse mediante el esquema: 'calidad y equidad/no-calidad y equidad'. En el lado marcado, se señala en general, una institucionalidad insatisfactoria, de magros resultados, que ha generado una creciente segmentación socioeconómica en el estudiantado nacional. En concreto, situaciones como la municipalización, el financiamiento mediante subvenciones (en base a la asistencia por alumno), el régimen de financiamiento compartido y el

favorecimiento intencionado hacia el sector particular-subsuencionado, han contribuido a debilitar la educación pública.

Las opiniones críticas indican que el término 'Calidad Educativa' aún no ha sido definido, y que ello es prioritario para la implementación de un régimen de aseguramiento, que norme, fiscalice y monitoree los resultados de los establecimientos públicos. De este modo, sin el consenso relativo a dicho concepto, la incorporación de medidas no obtendrá la repercusión social esperada, pues, no habría claridad sobre lo que se estaría evaluando. En este sentido, se refuerza la argumentación a través de la incorporación de otras problemáticas, como las decisiones de los padres para escoger establecimientos - muchas veces desinformadas-, la escasez de exigencias hacia los proveedores particulares y la selección de alumnado con resultados de excelencia y/o aceptables.

Al contrario, las opiniones favorables a la institucionalidad, sustancian su postura arguyendo que el SIMCE no logra reflejar la multiplicidad de realidades involucradas en el incremento de colegios, por lo tanto, no se podría sentenciar el derrumbe perentorio del sistema público. Asimismo, las comparaciones con los sectores particular-subsuencionado y particular, no logran rendir más claridad respecto a los resultados del sistema público. También, se postula que el subsidio a la demanda constituye un mecanismo que puede beneficiar al alumnado más desaventajado, pero con potencial de aprendizaje. En el lado no-marcado cabe discutir la aceptación de criterios meritocráticos en las posturas que critican la institucionalidad existente. Dicha propuesta contraviene los esfuerzos hacia un sistema educativo más inclusivo. No se señala con la exactitud requerida qué hacer con el alumnado -que presenta mayores dificultades- más allá de restarlo de aquellos que son considerados como estudiantes de excelencia.

Subcategoría: Sistema Municipal

La municipalización, como hemos reiterado, se constituyó en uno de los principales cuestionamientos impulsados por el estudiantado secundario hacia el gobierno de Michelle Bachelet, y por tanto, su tratamiento en el informe final nos servirá para cotejar los consensos adoptados por las autoridades frente a la demanda ciudadana y ver hasta qué punto hubo una efectiva resonancia de dichos planteamientos en el organismo asesor.

En primer lugar, el consejo se muestra de acuerdo sobre el bajo rendimiento demostrado por el sistema de administración municipal. Asimismo, define las razones que justifican las debilidades de dicho sistema, por ejemplo, financiamiento inadecuado para el desempeño del municipio; división de funciones entre el ministerio y los municipios; poca transferencia de competencias hacia las escuelas; desigualdad entre el sector municipal y el particular subsuencionado, además de indicarse la variedad de tamaños y diferentes capacidades de gestión entre todas las municipalidades del país (2006, p.115).

Las características, identificadas por los consejeros, que condicionan la administración municipal son las siguientes:

a) Gran cantidad de funciones que cada municipio debe realizar sin considerar la heterogeneidad en capacidades técnicas y de financiamiento.

b) No existe la posibilidad de crear asociaciones municipales con personalidad jurídica propia, para administrar tareas comunes o corporaciones que logren coordinar esfuerzos orientados a la consecución de objetivos comunes.

c) La gestión de los servicios administrados por los municipios varían enormemente dependiendo del liderazgo de las autoridades de turno.

d) Dependencia financiera de recursos externos, principalmente el “Fondo Común Municipal” y los recursos para inversiones del “Fondo Nacional de Desarrollo Regional”. Se indica de igual forma que, los municipios no cuentan con posibilidad de endeudamiento a largo plazo, salvo operaciones como leasing y lease-back.

e) Restricción en las políticas de recursos humanos -en términos legales-, particularmente, las municipalidades no pueden modificar sus plantas ni diseñar políticas salariales propias. Sin embargo, un grupo señala que tal restricción es inefectiva (2006, p.116).

f) Separación entre las responsabilidades administrativas en la educación que está a cargo de los municipios, con las responsabilidades técnico-pedagógicas del Ministerio de Educación. Simultáneamente, se considera que dicha división de funciones implica una doble dependencia para los centros educativos, por un lado, en relación al Ministerio -en materias pedagógicas-, y por otro, en torno a los sostenedores, sobre materias administrativas. El problema radica en una complejización de la gestión, que además implica poca responsabilidad municipal sobre los avances en el aprendizaje y un distanciamiento del Ministerio acerca de las problemáticas propias de la gestión.

Otra deficiencia asociada al punto anterior, es la falta de *Accountability*, vale decir, se torna dificultoso encontrar responsables para la compensación de los rendimientos insatisfactorios de los centros educacionales. Según la opinión de consejo, generalmente, tiende a culparse al Ministerio de Educación por los magros resultados, desligando de responsabilidades a los gestores locales -los alcaldes-. La burocracia ministerial es indicada como la verdadera responsable (2006, p.117):

g) Los municipios están condicionados por un ciclo político (elección de alcaldes, y el nombramiento de personal y equipos al interior del municipio).

h) Otro campo problemático se relaciona con las ‘Desiguales Capacidades de Gestión en la Educación Municipal’. Es decir, las capacidades de gestión de cada municipio se condicionan por las características estructurales de las comunas administradas (urbanidad, tamaño y las capacidades económicas locales).

i) El Estatuto Docente también surge como un obstáculo para la gestión educacional municipal, específicamente, se indica que las negociaciones centralizadas, sin considerar las particularidades de cada municipio, lesionan la búsqueda de soluciones ajustadas a las realidades locales (2006, p.117).

Como podemos ver, la situación municipal está influida por una diversidad de problemáticas de naturaleza institucional, diseños de gestión y administración ajenos a las realidades locales de cada municipio, y que rebasan sus capacidades para lograr un desempeño ajustado a las exigencias ciudadanas relativas a la consecución de una educación de calidad. Otros problemas que se incluyen en el diagnóstico son los siguientes:

- “Grado de Transferencia de competencias a las escuelas”.
- “Relación desigual entre el sector municipal y el sector particular subvencionado”: se postula la existencia de una situación desfavorable para los establecimientos del sector municipal en relación a los establecimientos particulares subvencionados, debido a que los últimos aplican una serie de mecanismos de selección económica, social, académica y conductual sobre sus alumnos, a nivel de admisión y de retención, lo que provoca diferentes costos en la provisión educacional en ambos sectores. Asimismo, el filtro selectivo realizado por los establecimientos particulares subvencionados tiende a incrementar sus resultados en pruebas estandarizadas”.
- “Dificultad en la situación financiera de la educación municipal”: en este punto surgen dos visiones. Una postula que el financiamiento se ha configurado en una dificultad estructural, debido a que los ingresos que perciben los municipios varían, dependen dependiendo las subvenciones pagadas por asistencia efectiva del alumnado. Se menciona igualmente que los mayores gastos que los municipios deben solventar, se relacionan con el personal docente y éstos se regulan externamente. El otro punto de vista argumenta que la dificultad financiera no manifiesta un carácter estructural, y que más bien, responde a una regulación particular que debiese ser modificada ulteriormente”. (2006, p.118)

Al igual que en el Informe de Avance, planteamos la distinción ‘municipalización/desmunicipalización’, como una codificación aplicable al contenido inserto en la subcategoría. En el lado marcado del esquema, se establece un diagnóstico, claramente, desfavorable para este tipo de descentralización administrativa. Las falencias señaladas dicen relación con la incapacidad de las entidades municipales para preservar la calidad educacional, debido al exceso de tareas que deben desempeñar. También se alude a los ciclos electorarios en que se ven inmersos los mismos alcaldes, la dependencia financiera de recursos externos, el Estatuto Docente, y finalmente, la competencia con el sector particular-subvencionado. Por otra parte, en el lado inobservado de la distinción, cabría señalar una alternativa a la municipalización. Sin embargo, justamente en este informe se presentan cuatro opciones que a continuación revisaremos.

Subcategoría: Propuestas

Una vez presentados los principales lineamientos del diagnóstico, el consejo plantea sus propuestas para superar las situaciones de dificultad en que se encuentra el sistema municipal. En primer lugar, se señala la importancia de un rediseño general a nivel institucional, que enfatice la cooperación en la búsqueda de mayor calidad en la educación pública. De esta forma, surgen dos posturas, una que pretende la desvinculación de los establecimientos de las municipalidades y se inicie un proceso de reorganización institucional. El otro grupo defiende el esquema institucional actual, donde los establecimientos educacionales continúen ligados a los municipios. Se parte de la base de generar nuevas entidades administrativas, que administren la educación estatal. Sin embargo, no hay acuerdo en la forma de cómo constituir las. De esta forma el consejo sugiere cuatro alternativas (2006, p.123):

- 1) Crear estas entidades a partir de las municipalidades
- 2) Crearlas desde los gobiernos regionales
- 3) El Ministerio de Educación debería llevar a cabo la fundación
- 4) Creación de un Servicio Nacional de Educación, que dependa del Ministerio de Educación.

Propuesta 1: Municipios y Asociaciones de Municipios

Las nuevas entidades administrativas debiesen coincidir con el territorio de una comuna, o cubrir varias comunas al mismo tiempo. Las llamadas administradoras podrían surgir desde municipios individualizados o de asociaciones entre municipalidades -corporaciones de derecho público-. El origen de las asociaciones puede ir de la mano con la iniciativa de los alcaldes o ser objeto de ley, para brindar un mayor grado de permanencia y continuidad a dichas entidades. Quienes respaldan e impulsan esta primera propuesta arguyen que la municipalización no responde a un diseño enteramente deficiente, más bien, ha demostrado magros resultados debido a un conjunto de restricciones e imposibilidades de orientación sistémica (2006, p.124).

A continuación, se indican las ventajas que acompañan a este eventual diseño institucional:

- Cercanía de la municipalidad con la ciudadanía, para facilitar la participación comunitaria en el proceso educativo
- La elección democrática del alcalde, posiciona a dicha autoridad bajo el escrutinio público. Mayor control e injerencia ciudadana en educación.
- El rediseño institucional no sufrirá un proceso demoroso, debido a que los mismos municipios son los dueños de los establecimientos educacionales.
- La organización municipal es la adecuada para atender y gestionar las particularidades de cada comuna en el país.

Desventajas:

- Una percepción pública negativa ante la educación municipal

- Dificultades de implementar un nuevo esquema institucional, sobre todo en cuanto a alterar las culturas organizacionales previas.
- Dificultades para materializar las transformaciones legales requeridas para la mejora de los resultados.
- Surge la posibilidad de descoordinación entre los diferentes municipios.

En relación a esta primera propuesta, se señala una continuidad con el sistema municipal. Además, se concuerda en que este sistema de administración no es totalmente ineficiente y sus resultados se deben más bien a las restricciones que condicionan la gestión alcaldicia, que a la estructuración administrativa.

Así, postulamos la distinción ‘asociaciones/no-asociaciones’ como un marco de observación pertinente al caso. En el lado indicado, se pueden integrar tanto las ventajas como las desventajas en juego. Las ventajas por su parte señalan que las municipalidades debería continuar la administración de la educación pública, debido al conocimiento y manejo de las problemáticas locales. De igual manera, la elección de los alcaldes motivaría un monitoreo constante por parte de la ciudadanía hacia esta misma autoridad, y en consecuencia, presionar por resultados educacionales satisfactorios. Asimismo, añadimos en este lado de la distinción, las desventajas propias este tipo de organización administrativa, que dicen relación con posibles descoordinaciones entre la multiplicidad de entidades, demora en la implementación de un nuevo rediseño institucional-administrativo y dificultades para materializar transformaciones legales en aras de la mejora de los resultados.

En cuanto al espacio no explicitado, se puede señalar -más allá de las alternativas que se exponen en el informe final y la municipalización misma- la falta de antecedentes respecto a este tipo de estructuras organizativas y cuáles son los resultados obtenidos en función de dicho esquema organizacional. Pues, si la asociación de municipalidades debe hacerse cargo -eventualmente- de la problemática educacional, se torna conveniente la inclusión de información empírica ajustada a esta clase de soluciones.

Propuesta 2: Gobierno Regional

La segunda propuesta se vincula con la creación de corporaciones de derecho público autónomas a partir de los ‘Gobiernos Regionales’. Se asume también una coordinación con el Ministerio de Educación. La escala máxima de estas entidades será la región.

Ventajas:

- Mayor coordinación con el Ministerio de Educación, por lo tanto, más involucramiento por parte del Estado con sus escuelas.
- Valoración de la descentralización educacional, pues, serían corporaciones autónomas.
- Fortalecimiento de la identidad regional.
- Las corporaciones de derecho público abren la posibilidad de la constitución de directorios con integrantes provenientes de las comunidades locales.

Desventajas:

- Se cuestiona la independencia política del Gobierno Regional.
- Incremento de costos de coordinación y gestión en todas las regiones, sobretodo en las de mayor número poblacional.
- Surgen opiniones en el consejo sobre la efectiva participación de las familias y las comunidades en las nuevas entidades.
- El Gobierno Regional se muestra inexperto en la gestión de políticas educacionales (2006, p. 126)

Una observación de segundo orden sobre la segunda propuesta puede señalarse mediante la siguiente distinción, 'corporaciones autónomas/no-corporaciones autónomas'. Consecutivamente, se integran las ventajas de esta alternativa a la municipalización. En primer lugar, un mayor involucramiento del estado en la administración de la educación. También, se intenta mantener la descentralización al margen de la municipalización. Además, se genera una apertura para la participación de representantes de las comunidades locales. Las desventajas se vinculan con los costos asociados a la gestión en cada una de las regiones, especialmente en las de mayor tamaño. Se cuestiona la efectiva participación de las familias en los procesos educacionales y se señala igualmente la escasa experticia de los gobiernos regionales en cuanto a este tipo de administración.

En el lado no marcado del esquema, referido a ausencia de Corporaciones Autónomas, se puede cuestionar el traspaso de los establecimientos -a cargo de los municipios- a la mencionada corporación de derecho público. Pues, no se mencionan mecanismos específicos que concreten y viabilicen la eventual desmunicipalización, por tanto, surge una primera dificultad en la forma de materializar la propuesta en curso.

Propuesta 3: Servicios Educacionales Regionales:

Se postula la creación de servicios descentralizados de educación en cada una de las regiones, que se coordinarán mediante las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación. Esta propuesta busca armonizar la unidad nacional del sistema educativo con los requerimientos de cada territorio particular.

Ventajas:

- Se indica la posibilidad de revertir la mala imagen de la educación pública, al surgir el Ministerio de Educación como responsable directo.
- Mayor integración entre las estrategias de desarrollo regional, también, mayor vinculación con las identidades culturales, académicas y productivas de la región.
- Implementación de economías de escala, a través del empleo eficiente de recursos humanos, financieros, de infraestructura (2006, p.126).

Desventajas:

- Se constata que esta propuesta tiende a aumentar la centralización de las políticas educacionales, y consiguientemente, disminuye la articulación con políticas locales, principalmente aquellas que administran los municipios.
- Entorpecimiento de los mecanismos de garantía, debido a que el Ministerio se convertiría en juez y parte.
- Surgimiento de dificultades en la vinculación con las organizaciones de base y con los planes de desarrollo regionales.
- Dificultades de gestión, desde la administración central sobre las instituciones regionales, debido a desconocimiento de las realidades locales (2006, p.127).

Como vemos, la tercera propuesta se articula en base de la generación de servicios descentralizados vinculados con las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación. De esta manera, un esquema de observación relativo a dicha temática, se conceptúa a través del siguiente binomio: 'secretarías regionales/ No-secretarías regionales'. En el lado indicado de la distinción surgen los argumentos favorables a esta medida, por ejemplo, una integración de mayor alcance con las estrategias de desarrollo regional, implementación de economías a escala y una armonización entre una política educativa nacional con las particularidades locales. En paralelo, se incluyen las eventuales desventajas que la propuesta conlleva. Concretamente, una mayor centralización, que a su vez complejizaría el desempeño administrativo sobre las realidades locales. También, se indican posibles dificultades de comunicación con organizaciones de base y planes de desarrollo.

En cuanto a lo inobservado de la propuesta, hay algunas latencias relacionables, por ejemplo, poca claridad en el clivaje entre el rediseño institucional general con las problemáticas comunales. En general, se plantean lineamientos difusos en su contenido. Pues, tampoco hay una definición acerca de una política educacional de alcance nacional que articule y dote de sentido cada una de las implementaciones a nivel regional.

Propuesta 4: Servicio Nacional dependiente del Ministerio de Educación

La cuarta propuesta radica en la generación de un Servicio Nacional de Educación Pública, vinculado al Ministerio de Educación. Se consensua que este tipo de organización es el más adecuado, considerando la estructura política de país, de tipo unitario. Se estima razonable implementarlo sobre la estructura centralizada del Estado. Por tanto, se defienden las virtudes de la centralización, y se cuestionan someramente los modelos administrativos tendientes a la descentralización, que resuenan armónicamente con estructuras estatales federales, pero, que se distancian de la trayectoria histórica del caso chileno (2006, p.127).

Sobre esta última política, introducimos el binomio 'servicio nacional/no-servicio nacional' que, en su lado marcado incluye el remplazo de la municipalización actual por un servicio basado en la centralización. Paralelamente, en su lado no explicitado, se podría introducir un cuestionamiento hacia este tipo de argumentación, que como vemos, rápidamente amalgama las estructuras

federales con descentralizaciones de tipo regional. De este modo, la defensa de la centralización podría realizarse más adecuadamente, en función de una recopilación más acuciosa de antecedentes históricos e información empírica ajustable al caso chileno.

Cuadro de Síntesis:

Sistema Observador: Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación

Sistema Observador: Comisiones



Esquemas de Observación (según cada subcategoría)	<u>Categoría:</u> 'Calidad de la Educación'	<u>Categoría:</u> 'Marco Regulatorio'	<u>Categoría:</u> 'Institucionalidad'
	Metas de una educación de calidad: 'metas/No-metas'	Sentido de la Educación: 'reformismo neoliberal/no-reformismo neoliberal'	Régimen de Aseguramiento de la Calidad: 'aseguramiento de la calidad/no-aseguramiento de la calidad'
	Criterios orientadores: 'criterios orientadores/ no-criterios orientadores'	Derecho a la Educación y Libertad de Enseñanza: 'derecho a la educación/no-derecho a la educación'	Administración del Sistema Público de Educación Escolar: 'aseguramiento de la calidad/no-aseguramiento de la calidad'
	Indicadores de la calidad de la educación: 'calidad educacional/no-calidad educacional'	Deberes del Estado en Materia Educacional: 'deberes educacionales/no-deberes educacionales'	Institucionalidad, Calidad y Equidad: 'calidad y equidad/no-calidad y equidad'
	Indicadores Propuestos: 'regulación/no-regulación'	Provisión Educacional: 'provisión educacional mixta/no-provisión educacional mixta'	Sistema Municipal: 'municipalización/desmunicipalización'

		Requisitos para Impartir Educación: 'requisitos/no-requisitos'	Propuestas: 'asociaciones/no-asociaciones' 'corporaciones autónomas/no-corporaciones autónomas' 'secretarías regionales/ No-secretarías regionales' 'servicio nacional/no-servicio nacional'
		Seleccionar en la Escuela: 'selección/no-selección'	

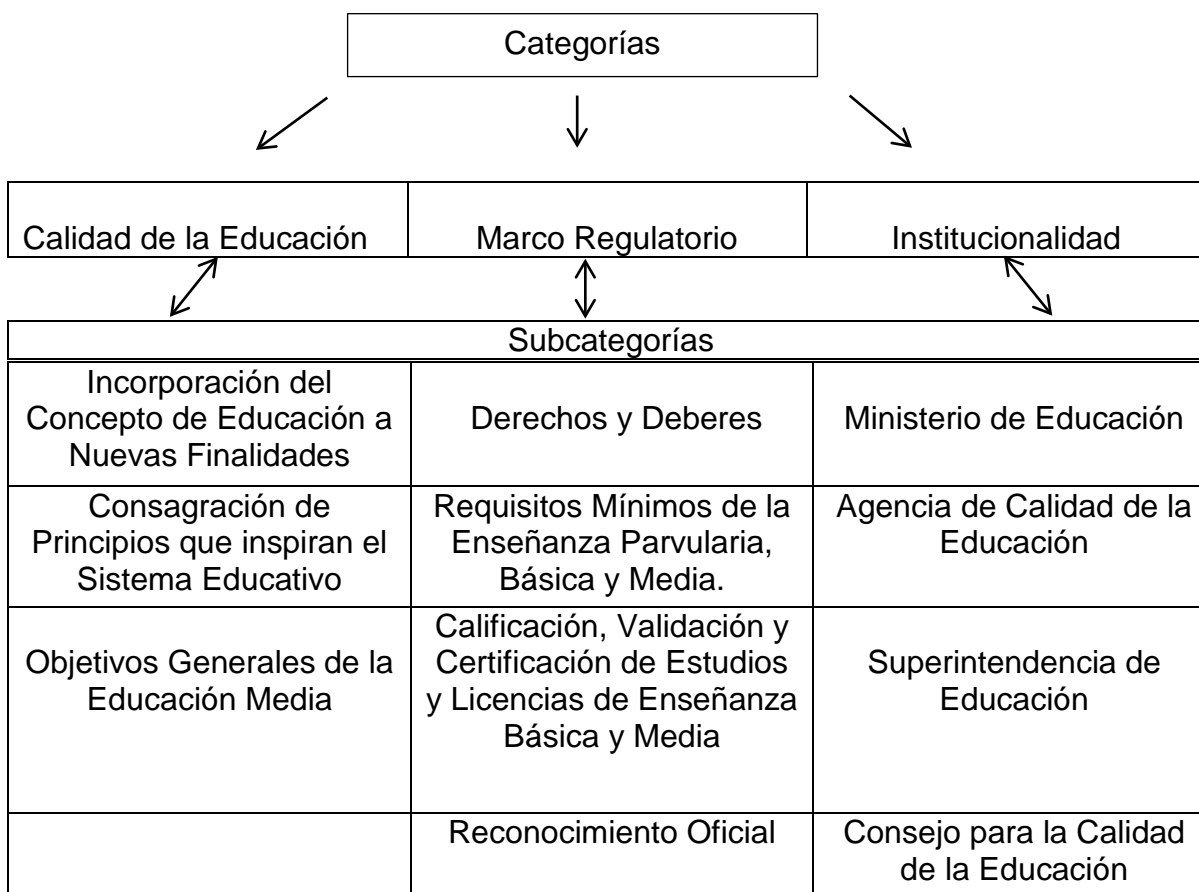
Nota: Tomando en consideración las distinciones obtenidas a partir de la revisión del Informe Final, se puede vislumbrar con claridad las temáticas procesadas y enfatizadas según cada comisión. En el caso de la categoría vinculada con la 'Calidad de la Educación', se establecen los criterios orientadores para la definición del concepto de educación de calidad, asimismo, su medición en función de un sistema de indicadores que deberá ser aplicado sobre pruebas estandarizadas. Posteriormente, en la categoría 'Marco Regulatorio' emergen esquematismos que explicitan cierta redefinición sobre los derechos y deberes que el Estado ha de resguardar en materia educacional. Asimismo, se sostiene la relevancia de la provisión mixta, los requisitos exigidos sobre los sostenedores y la problemática de la selección, particularmente, en el sector particular-subvencionado.

En la categoría 'Institucionalidad', se observan esquemas binarios en torno a un eventual Régimen de Aseguramiento de la Calidad, el sistema administrativo de la educación -en términos de salvaguardar la calidad de los procesos educacionales- y la municipalización. Finalmente, surgen cuatro binomios que dan cuenta de las propuestas de remplazo hacia el sistema municipal: las asociaciones, corporaciones, secretarías regionales y el servicio nacional.

2.3 Análisis Ley General de Educación

Terminado el análisis de los dos informes presentados por el Consejo Asesor Presidencial, haremos una revisión sobre la última etapa de procesamiento estatal de la demanda social, la resultante Ley General de Educación. Por tanto, es conveniente mencionar que es de nuestro interés observar los artículos que solamente digan relación con las categorías asociadas a la demanda estudiantil, esto es: Calidad de la Educación, Marco Regulatorio e Institucionalidad (municipalización). Dado lo anterior, hay que señalar que esta fase no sólo representa la decantación conceptual de las opiniones vertidas en ambos informes, sino que también, su operacionalización jurídica.

Esquema Categorial:



Fuente: *elaboración propia basada en la Ley General para la Educación (2009).*

2.3.1 Calidad de la Educación

Subcategorías

Subcategoría: Incorporación del Concepto de Educación a Nuevas Finalidades

En primer lugar, tomando en consideración las discusiones suscitadas en los informes del Consejo Asesor Presidencial y su relación con el concepto de calidad educacional, nos interesa observar la definición final, planteada e introducida en la LGE. De tal forma, en el artículo 2º, párrafo 1º, se postula que:

“La educación es el proceso de aprendizaje permanente que abarca las distintas etapas de la vida de las personas y que tiene como finalidad alcanzar su desarrollo espiritual, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico, mediante la transmisión y el cultivo de los valores, conocimientos y destrezas. Se enmarca en el respeto y la valoración de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de la diversidad multicultural y de la paz, y de nuestra identidad nacional, capacitando a las personas para conducir su vida en forma plena, para convivir y participar en forma responsable, tolerante, solidaria, democrática y activa en la comunidad, y para trabajar y contribuir al desarrollo del país (2009).”

Como podemos ver, se recogen e incorporan las dos visiones indicadas en las discusiones del Consejo. Una, vinculada al cultivo del ser humano en su multidimensionalidad, enfatizando su participación en el sistema democrático y el cultivo del respeto hacia la multiculturalidad. Por otro lado, se vuelve a señalar la necesidad de potenciar competencias ajustadas a las necesidades del país.

También se indican en el mismo artículo dos tipos de enseñanza, formal e informal. La primera responde a un proceso secuencial, mediante diversas modalidades: parvularia, básica, media, universitaria. En cuanto a la educación informal, ésta se relaciona con procesos interactivos gestados en diversos ámbitos societales, particularmente, la familia. Sobre todo, se diferencia de la primera, debido a que no cuenta con supervisión institucional.

Ahora bien, sobre las conceptualizaciones anteriores es dable la inserción de una observación de segundo orden, articulable en función del esquema binario ‘educación/no-educación’. El espacio marcado se vincula con la definición de educación establecida en la ley y en su posterior encauzamiento por medio de diferentes estadios institucionalmente secuenciados. Además, de la diferencia relativa a la educación formal e informal. Paralelamente, en el lado no indicado, y considerando el contexto sociopolítico que gesta a la LGE, es resaltable que la definición referida a educación no presenta ningún tipo de énfasis vinculado a la educación pública. Si bien esta última queda -al menos nominal y legalmente- a cargo del Estado, la falta de un realce conceptual en torno a lo público, continúa señalando el predominio de la influencia de la Libertad de Enseñanza sobre los procesos educacionales estatales.

Subcategoría: Consagración de Principios que Inspiran el Sistema Educativo

Otro punto importante, además de la definición de educación a nivel legislativo, es la delimitación de los principios fuente, sobre los que se construye el articulado, y al sistema educacional en general. Consecutivamente, en el artículo 3° se enumeran los siguientes lineamientos:

- Universalidad y educación permanente
- Calidad de la Educación
- Equidad del Sistema Educativo
- Autonomía
- Diversidad
- Responsabilidad
- Participación
- Flexibilidad
- Transparencia
- Integración
- Sustentabilidad
- Interculturalidad

Los principios consignados evidencian una serie de condiciones y características de orientación normativa, que articularían el sistema educacional. No obstante, de todo el listado hay dos conceptos particularmente relevantes, según su vinculación con el contenido político de la demanda estudiantil-secundaria: la Calidad de la Educación y la Equidad del Sistema Educativo. A continuación, revisemos la definición de cada concepto en el artículo 3°, párrafo 1°, de la LGE:

“Calidad de la Educación: la educación debe propender a asegurar que todos los alumnos y alumnas, independientemente de sus condiciones y circunstancias, alcancen los objetivos generales y los estándares de aprendizaje que se definan en la forma que establezca la ley (2009)”.

Según el extracto, la educación va de la mano con la garantía de una distribución equitativa de las oportunidades de enseñanza, las cuales se ajustarán a los estándares y los objetivos planteados en la ley. Así, la calidad ha de comprenderse según los lineamientos que el presente articulado legal establezca. En este sentido, también nos interesa revisar la definición del principio de equidad, en cuanto está estrechamente vinculado con la calidad del proceso educacional:

“Equidad del sistema educativo: el sistema propenderá a asegurar que todos los estudiantes tengan las mismas oportunidades de recibir una educación de calidad, con especial atención en aquellas personas o grupos que requieran apoyo especial (párrafo 2°, 2009)”.

La definición señalada, además de señalar la distribución de oportunidades educacionales, establece un claro énfasis en la discriminación positiva hacia el alumnado con mayores desventajas. Vale decir, la población que presenta mayores dificultades, de índole socioeconómica, geográfica, etcétera, debiese ser claramente favorecida por parte del Estado.

Una distinción de segundo orden según los principios enumerados, y en relación a los planteamientos estudiantiles, debe configurarse según los dos conceptos consignados previamente, así postulamos el esquema binario: 'calidad y equidad educacional/no-calidad y equidad educacional'. En el lado marcado se incluyen las definiciones ya señaladas y el listado de principios que articulan, al menos conceptual y normativamente, el funcionamiento del sistema educativo. En cuanto al lado no marcado, es posible indicar que la mera nominación de los principios-fuente del sistema no señala un fundamento suficiente para asegurar un aumento de la calidad en los procesos educacionales, particularmente, en el sector municipal. Pues, sabemos que aún subsiste un conjunto de problemáticas de compleja solución: gestión deficitaria, cooptaciones políticas, subordinación de la administración educacional a la agenda política del alcalde de turno, por citar algunos ejemplos. Además, tampoco se visibiliza en la definición de Calidad Educacional algún elemento aportado por los voceros estudiantiles, que como sabemos, renunciaron a seguir participando en las instancias de discusión.

Subcategoría: Objetivos Generales de la Educación Media

Ahora bien, hemos considerado como elementos complementarios del concepto de calidad educacional, a los objetivos que -en base al artículo 30- debieran orientar al sistema educacional. También responden al carácter normativo del concepto en cuestión, y asimismo, completan la definición inserta en el artículo 2°. Consecutivamente, se diferencian dos ámbitos, por un lado, el ámbito personal y social, y consecutivamente, el ámbito del conocimiento y la cultura.

En el ámbito personal y social se señalan los siguientes objetivos:

- "Alcanzar el desarrollo moral, espiritual, intelectual, afectivo y físico que los faculte para conducir su propia vida en forma autónoma, plena, libre y responsable.
- Conocer y apreciar los fundamentos de la vida democrática y sus instituciones, los derechos humanos y valorar la participación ciudadana activa, solidaria y responsable, con conciencia de sus deberes y derechos, y respeto por la diversidad de ideas, formas de vida e intereses.
- Desarrollar capacidades de emprendimiento y hábitos, competencias y cualidades que les permitan aportar con su trabajo, iniciativa y creatividad al desarrollo de la sociedad" (Título II, párrafo 2°, 2009).

Como podemos ver, los procesos de enseñanza y aprendizaje deben estar diseñados para potenciar la formación de individuos autónomos, con la capacidad suficiente para discernir libremente y reflexionar críticamente sobre sus necesidades e intereses. Además, se considera igualmente relevante su integración en sociedad, su participación activa en la vida democrática, el respeto por el pluralismo y la multiculturalidad. De igual manera se indica, el fomento de capacidades de emprendimiento y de competencias que favorezcan el desarrollo de la sociedad. Ahora bien, en el segundo ámbito establecido, que dice relación con el conocimiento y la cultura, hemos enumerado los siguientes objetivos:

- Usar tecnología de la información en forma reflexiva y eficaz, para obtenerla, procesarla y comunicarla.
- Comprender y aplicar conceptos, procedimientos y formas de razonamiento matemático para resolver problemas numéricos, geométricos, algebraicos y estadísticos, y para modelar situaciones y fenómenos reales, formular inferencias y tomar decisiones fundadas.
- Comprender y valorar la historia y la geografía de Chile, su institucionalidad democrática y los valores cívicos que la fundamentan.
- Conocer los principales hitos y procesos de la historia de la humanidad y en especial aquellos aspectos de carácter político, culturales y religiosos de relevancia para la sociedad chilena y tener conciencia de ser parte de un mundo globalizado (Título II, párrafo 2°, 2009).

De acuerdo al listado de objetivos, el ámbito del conocimiento y la cultura corresponde a un aprendizaje centrado en contenidos curriculares y en la potenciación de habilidades, como el razonamiento científico y el pensamiento crítico. El uso de la tecnología contemporánea, además de la comprensión de la trayectoria histórica del país y de su geografía natural. Evidentemente, este segundo conjunto de objetivos se relaciona con una enseñanza versada en problemáticas de orientación general, impersonal y universal. Así, se contribuye a la formación y ejercitación -en el alumnado- de un entendimiento amplio, ajustado a la realidad actual del país.

Por otro lado, un esquema de observación de segundo orden, puede actualizarse mediante el código binario 'objetivos educacionales/no-objetivos educacionales'. Así, el lado indicado se vincula con las observaciones de primer orden, referidas a los objetivos que el Estado debe procurar alcanzar. En cuanto al otro lado de la distinción, es dable señalar que el listado de objetivos responde a una normatividad en sumo ideal, ajena al contexto sociopolítico en que se gestaron las demandas estudiantiles. Que como hemos señalado, se centraron en la concreción de mayores niveles de inclusión en los procesos educacionales del país. Por tanto, lo que ha quedado fuera de los objetivos es el desarrollo de un sistema educativo abiertamente inclusivo, enfocado en la disolución de las desigualdades socio-estructurales, mediante un tratamiento profundo de la Municipalización y de problemáticas concomitantes, como el Financiamiento Compartido.

2.3.2 Marco Regulatorio

Subcategorías

Subcategoría: Derechos y Deberes

En primer lugar, se consigna una definición acerca de lo que se concibe como derecho a la educación. Específicamente, en el artículo 4, párrafo 2°, se expresa lo siguiente:

“La educación es un derecho de todas las personas. Corresponde preferentemente a los padres el derecho y el deber de educar a sus hijos; al Estado, el deber de otorgar especial protección al ejercicio de este derecho y, en general, a la comunidad, el deber de contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación” (2009).

De esta manera -en el inciso primero del artículo cuarto- se visibiliza con claridad la preeminencia de la libertad parental en cuanto a escoger los establecimientos que estimen convenientes para sus hijos. La comunidad también es considerada como un factor coadyuvante en el perfeccionamiento del proceso educativo. A continuación, el Estado surge como el garante del ejercicio del derecho a educación, y en este sentido, debe velar por el aseguramiento de la calidad educacional:

“Corresponde, asimismo, al Estado propender a asegurar la calidad de la educación, estableciendo las condiciones necesarias para ello y verificando permanentemente su cumplimiento; realizar supervisión, facilitar apoyo pedagógico a los establecimientos y promover el desarrollo profesional docente (párrafo 2°, 2009)”.

Posteriormente, se señala en los incisos segundo y tercero que, el Estado debe garantizar los procesos educacionales -en las modalidades parvularia, básica y media- a toda la población. Asimismo, el aparato público debe generar condiciones suficientes de acceso y permanencia en el sistema educacional. Posteriormente, se indica el carácter de este último:

“El sistema de educación será de naturaleza mixta, incluyendo una de propiedad y administración del Estado o sus órganos, y otra particular, sea ésta subvencionada o pagada, asegurándole a los padres y apoderados la libertad de elegir el establecimiento educativo de sus hijos” (párrafo 2°, 2009).

Como vemos, la ley estipula claramente que la provisión educacional continuará manifestando un carácter mixto, donde habrá educación administrada por el Estado y otra dirigida por particulares (subvencionada y pagada). Igualmente, se realza el derecho a la libertad de los padres a escoger -según sus criterios personales- el tipo de enseñanza que requieran para sus hijos. En función de lo anterior, los enunciados insertos en la ley demuestran una continuidad temática sobre los conceptos debatidos en los Informes del Consejo Asesor. En consecuencia, se torna conveniente la definición de un esquema observacional que contribuya al ordenamiento de la información seleccionada. Por tanto, la distinción ‘calidad educacional/no-calidad educacional’ contribuye a delimitar lo que está siendo priorizado en la ley. En el espacio marcado, se enfatiza el derecho de los padres a escoger la educación para sus hijos, el deber del Estado a resguardar este derecho y la reafirmación de un sistema educacional mixto. De esta forma, la calidad educacional estaría vinculada con los efectos jurídicos que dichas observaciones conllevan.

En el espacio no marcado cabría asociar lo que estaría siendo omitido por el articulado legal, especialmente, si retomamos los planteamientos debatidos continuamente a lo largo de los dos informes. De tal modo, se señaló constantemente un punto problemático en la superposición del derecho a la Libertad de Enseñanza por sobre el Derecho a la Educación (de calidad). Consecutivamente, la LGE no manifiesta recepción alguna según los cuestionamientos planteados al respecto, más bien, continúa ordenándose mediante los principios de carácter neoliberal.

Subcategoría: Requisitos mínimos de la Enseñanza Parvularia, Básica y Media

La definición de requisitos mínimos representa una de las medidas dirigidas a mantener la calidad de la educación en el país. Salvo casos particulares, como la enseñanza diferencial o para adultos, en el artículo 26 de la LGE se expresa lo siguiente:

“Artículo 26.- La educación parvularia no exige requisitos mínimos para acceder a ella, ni constituirá antecedente obligatorio para ingresar a la educación básica. Para ingresar a la educación media se requiere haber aprobado la educación básica o tener estudios equivalentes” (Título II, Párrafo 1°, 2009).

En la misma línea, se indica la edad mínima exigida para cada una de las modalidades educacionales:

“Artículo 27.- La edad mínima para el ingreso a la educación básica regular será de seis años y la edad máxima para el ingreso a la educación media regular será de dieciséis años. Con todo, tales límites de edad podrán ser distintos tratándose de la educación especial o diferencial, o de adecuaciones de aceleración curricular, las que se especificarán por decreto supremo expedido a través del Ministerio de Educación” (Título II, Párrafo 1°, 2009).

De esta manera, al menos formalmente, la Ley General de Educación manifiesta pocas exigencias para el ingreso de los potenciales estudiantes. Sin embargo, el artículo 26 es problemático en tanto no considera los mecanismos de selección propios del sector particular-subsuencionado. Que, como sabemos, también percibe recursos públicos.

En este sentido, una distinción pertinente al caso, debe configurarse según la temática en cuestión: ‘requisitos/no-requisitos’. Así, el espacio marcado incluye el listado de requerimientos consignados. Paralelamente, en cuanto al lado no distinguido -lo irrelevante o lo intencionadamente excluido en el artículo-, continúan irresueltas las situaciones derivadas de las selecciones en el sector privado, que han sido denunciadas como prácticas discriminatorias.

Subcategoría: Calificación, Validación y Certificación de Estudios y Licencias de Enseñanza Básica y Media

Otro conjunto de resguardos orientados hacia la preservación de la calidad educacional se relaciona con el despliegue de medidas como calificaciones y certificaciones realizadas por el Estado sobre los sostenedores públicos y privados:

“Artículo 39.- Los establecimientos de los niveles de educación básica y media deberán evaluar periódicamente los logros y aprendizajes de los alumnos de acuerdo a un procedimiento de carácter objetivo y transparente, basado en normas mínimas nacionales sobre calificación y promoción. Dichas normas deberán propender a elevar la calidad de la educación y serán establecidas mediante decreto supremo expedido a través del Ministerio de Educación, el que deberá ser aprobado por el Consejo Nacional de Educación de acuerdo al procedimiento establecido en el artículo 53” (Título II, Párrafo 2°, 2009).

Como vemos, el artículo 39 contiene algunas políticas que refuerzan el monitoreo del Estado sobre los centros educativos. De este modo, la aplicación de una observación de segundo orden se articula también en función del esquema ‘calidad educacional/no-calidad educacional’. La distinción en juego aglutina el contenido del artículo 39, en cuanto las medidas indicadas se orientan igualmente a la mantención de la calidad en el proceso educacional.

El espacio no marcado va de la mano con lo que no ha sido configurado como relevante en la ley, por ejemplo, hay algunas latencias relacionables al caso, que derivan de la emergencia de una tendencia a centrar el proceso educacional en la mera aplicación de pruebas estandarizadas. Vale decir, que surja una inclinación equivalente -por parte de las autoridades- hacia el cumplimiento de los requisitos impuestos por el Estado. De allí en más, el riesgo de orientar y condicionar la enseñanza hacia la búsqueda permanente de validaciones y certificaciones se torna una situación riesgosa, especialmente, para la educación pública.

Subcategoría: Reconocimiento Oficial

Una vez señaladas las medidas de calificación, validación y certificación, la Ley General de Educación establece como una política adicional el Reconocimiento Oficial hacia los centros educativos:

“Artículo 45.- El reconocimiento oficial del Estado es el acto administrativo en virtud del cual la autoridad confiere a un establecimiento educacional la facultad de certificar válida y autónomamente la aprobación de cada uno de los ciclos y niveles que conforman la educación regular, y de ejercer los demás derechos que le confiere la ley” (Título II, Párrafo 2°, 2009).

Según el artículo 45 el reconocimiento oficial es clave para la mantención de un determinado establecimiento en el sistema educativo. De igual manera, en el artículo 46 se enumeran los requisitos exigibles, por ejemplo, tener un sostenedor, un proyecto educativo y ceñir sus programas educacionales a las bases curriculares establecidas en la ley (artículos 31 y 32).

En conformidad con lo señalado en la subcategoría anterior, uno de los problemas latentes, especialmente para las escuelas públicas, radica en la tendencia a enfocar la gestión y los procesos de enseñanza únicamente sobre el cumplimiento de los requisitos impuestos por el Estado -en este caso para la obtención del Reconocimiento Oficial-. De esta forma, la distinción 'calidad educacional/nocalidad educacional' logra representar el contenido temático en relación al reconocimiento oficial. En el lado indicado, se nominan los requisitos exigidos en la ley. Por otra parte, en cuanto al espacio no explicitado, es dable incluir la problemática referida a la educación pública. Pues, debido a la escasez de recursos y a su situación de desventaja frente al sector particular-subvencionado, el Reconocimiento Oficial puede tornarse una exigencia compleja para los centros educacionales públicos. Igualmente, puede engendrar una distorsión constante de la enseñanza.

2.3.3 Institucionalidad

A lo largo de la revisión de los informes vislumbramos la necesidad de rediseñar y reestructurar el funcionamiento de la institucionalidad concerniente a educación. Así, este diagnóstico finalmente se volvió operativo en la Ley General de Educación, mediante el artículo 6°, donde se consigna que el Estado debe velar por el aseguramiento de una educación de calidad para todos los ciudadanos:

“Artículo 6°.- Es deber del Estado propenderá asegurar una educación de calidad y procurar que ésta sea impartida a todos, tanto en el ámbito público como en el privado” (Párrafo 2°, 2009).

En consecuencia, dicho aseguramiento va de la mano con la creación de nuevas entidades institucionales, que resguarden el derecho de toda la ciudadanía a recibir una educación de calidad. Por tanto, se puso en disposición al Ministerio de Educación, al Consejo Nacional de Educación, la Agencia de Calidad de la Educación, la Superintendencia de Educación, que conjuntamente deberán articular y administrar el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de Educación.

Subcategorías

Subcategoría: Ministerio de Educación

De todas las instituciones señaladas en el artículo 6°, sin duda, el Ministerio de Educación es la más relevante. No sólo por su trayectoria histórica, sino también por el número de facultades que posee en relación al sistema educativo. Consiguientemente, en el artículo 7° de la LGE se describe una de sus tareas iniciales:

“Artículo 7°.- El Ministerio de Educación y la Agencia de Calidad de la Educación velarán, de conformidad a la ley, y en el ámbito de sus competencias, por la evaluación continua y periódica del sistema educativo, a fin de contribuir a mejorar la calidad de la educación (Párrafo 2°, 2009).

Según el artículo, se estipula claramente que, la calidad educacional queda a cargo del Ministerio en conjunto con la Agencia de Calidad. Al mismo tiempo, hay que recordar que el funcionamiento de ambas entidades se subsume en el emergente Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad Educacional. Posteriormente, la LGE señala una serie de artículos que pormenorizan las funciones propias del Ministerio. De esta manera, en el artículo 31 se expresa como una tarea más de la repartición pública, la definición de las bases curriculares para la educación parvularia, básica y media. Asimismo, está facultado para la elaboración de planes y programas de estudio para cada una de las modalidades educacionales indicadas, que han de ser evaluadas y aprobadas por el Consejo Nacional de Educación -según el procedimiento establecido en el artículo 53-.

Sobre las funciones descritas, se consigna en el artículo 32 que el Ministerio también está capacitado para establecer las bases curriculares para adultos. De la misma forma con la educación especial o diferencial -artículo 34 -. Según el artículo 35, puede diseñar nuevas modalidades educativas y reglamentar la duración mínima del año escolar -artículo 36-. Paralelamente, es la entidad responsable de la calificación y validación de los establecimientos educacionales (artículo 39), de su reconocimiento oficial (artículo 45) y de la verificación del cumplimiento en relación a los requisitos exigidos para ello (artículo 49).

Una distinción de segundo orden aplicable a las facultades del Ministerio se configura a partir del código binario: 'calidad educacional/no-calidad educacional'. Las facultades nominadas se incluyen en el espacio marcado (calidad educacional). En cuanto al otro espacio de la distinción, la articulación del nuevo Régimen de Aseguramiento de la Calidad constituye, más bien, una modificación superficial en el funcionamiento del entramado institucional. Esto, debido a que las deficiencias de mayor relevancia no han sido abordadas con la profundidad requerida. En particular, la municipalización y su relación con el sistema particular-subvencionado.

Subcategoría: Agencia de la Calidad de la Educación

A continuación, otra institución a cargo de articular y dar curso al Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, es la Agencia de Calidad de la Educación. En el artículo 38 se definen sus funciones en torno al diseño y realización de evaluaciones sobre el desempeño de cada uno de los establecimientos y sostenedores:

“Artículo 38.- Le corresponderá a la Agencia de Calidad de la Educación diseñar e implementar un sistema de evaluación del desempeño de los establecimientos y sostenedores educacionales. Esta evaluación estará basada en estándares indicativos de desempeño de los establecimientos, elaborados por el Ministerio de Educación y aprobados por el Consejo Nacional de Educación, de conformidad al procedimiento del artículo 53”.

Estos deberán ser precisos, objetivos y fáciles de comprender, y deberán tomar en consideración, entre otros, los resultados de aprendizaje de los alumnos, los resultados de las evaluaciones del desempeño de los docentes, cuando corresponda, y otros indicadores de calidad de procesos relevantes de los establecimientos que permitan realizar una evaluación integral según los objetivos generales establecidos en la ley.

Ahora bien, a través de una observación de segundo orden postulamos una distinción ceñida al tipo de evaluaciones que implementará la Agencia de Calidad, que como vemos, están basadas en estandarizaciones. Por lo tanto, el esquema 'estandarización/no-estandarización' puede servirnos como un instrumento para ordenar la información en juego. Por tanto, en el lado explicitado, vemos la medición de la calidad educacional según el despliegue de evaluaciones estandarizadas. Simultáneamente, los indicadores que permitirán a las autoridades identificar debilidades y fortalezas en cada establecimiento, y asimismo, el desempeño de las autoridades a cargo. En el lado no marcado se puede cuestionar el tipo de mediciones vinculadas con la estandarización, en tanto constituya una evaluación enfocada en la calidad de la enseñanza impartida. Esto, cobra importancia cuando la calidad de la educación aún no ha sido definida en base a un consenso socialmente transversal.

Subcategoría: Superintendencia

Caracterizada la función específica de la Agencia de la Calidad, surge la Superintendencia de Educación como otra institución responsable de asegurar la calidad de la educación en Chile. Sin embargo, esta institución se diferencia de las demás, por su rol eminentemente fiscalizador:

“Artículo 50.- La Superintendencia de Educación será el organismo encargado de fiscalizar la mantención de los requisitos que dieron origen al reconocimiento oficial del Estado”.

En caso de pérdida de algunos de los requisitos para ser reconocido oficialmente; de incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 32 y, o 34 y en las normas señaladas en el artículo 16, o en el caso de la obtención de resultados educativos reiteradamente deficientes respecto de los estándares nacionales, de conformidad a lo que la ley establezca para tales efectos, y oído previamente el sostenedor o representante legal, el establecimiento educacional podrá ser sancionado de conformidad a lo establecido en el inciso séptimo de este artículo”.

En un plano de segundo orden, la Superintendencia se torna observable a partir de una de sus tareas principales: la supervisión sobre el cumplimiento de los requisitos exigidos hacia los sostenedores, en cuanto a obtener el reconocimiento oficial por parte del Estado. Por tanto, sugerimos como un esquema pertinente al caso: 'fiscalización/no-fiscalización'. En el lado marcado surge el rol fiscalizador de la institución, en aras de preservar los requisitos para la mantención de la calidad educacional. Paralelamente, en el espacio no explicitado de la forma, se pueden incorporar situaciones vinculadas con la escasa regulación estatal que ha

caracterizado a la municipalización y con el crecimiento sostenido del sector particular-subsidiado. Ambos nudos críticos indican el deterioro de la educación pública y su estrecha relación con el amplio margen de acción otorgado a los sostenedores particulares. En otros términos, el derecho a la Libertad de Enseñanza no ha ido acompañado de un sistema público que fiscalice adecuadamente la provisión educacional, principalmente, en el ámbito privado.

Subcategoría: Consejo de Calidad de la Educación

En cuanto al Consejo de Calidad de Educación, éste deberá regular las bases curriculares que encuadran y articulan los contenidos programáticos impartidos en los establecimientos educacionales. Específicamente, en el artículo 31, en el inciso segundo se señala lo siguiente:

“El Consejo Nacional de Educación aprobará las bases curriculares de acuerdo al procedimiento del artículo 53, velando por que los objetivos de aprendizaje contemplados en éstas sean relevantes, actuales y coherentes con los objetivos generales establecidos en la ley. Asimismo, deberá constatar que los objetivos de aprendizaje que se le presentan sean adecuados a la edad de los estudiantes, estén debidamente secuenciados y sean abordables en el tiempo escolar disponible en cada nivel y modalidad”

De este modo, el artículo 31 indica el deber del consejo en cuanto a supervigilar que el diseño curricular esté íntegramente articulado con los objetivos educacionales planteados en la ley. Posteriormente, en el artículo 53 se pormenoriza cada una de las funciones del organismo que, en general, tienden a enfatizar las facultades. Entre ellas, consideramos las más representativas:

a) “Aprobar o formular observaciones fundadas a las bases curriculares para cada uno de los niveles de la educación regular parvularia, básica y media, y para las formaciones diferenciadas que existan o pudieren crearse en educación media, para las modalidades de educación de adultos y especial o diferencial, y para las modalidades que pudieren crearse.

b) Aprobar o formular observaciones a las adecuaciones curriculares para poblaciones específicas, incluidas, entre otras, los pueblos originarios y los talentos.

c) Aprobar los planes y programas para la educación básica y media, y para la educación de adultos, elaborados por el Ministerio de Educación. Dichos planes y programas serán obligatorios para aquellos establecimientos que no tengan propios” (Título IV, 2009).

Por tanto, se esclarece su función de evaluar y examinar las propuestas curriculares y los programas diseñados por el Ministerio de Educación. También, en el artículo 53 la ley indica otro conjunto de deberes, en particular, la observación de los estándares de calidad impulsados desde el Ministerio y el desarrollo de asesorías hacia este último cuando se estime necesario. Ahora bien, según una interpretación de segundo orden postulamos el siguiente binomio:

'calidad curricular/no-calidad curricular'. En el lado explicitado, se alinean las observaciones consignadas en la LGE, respecto a las funciones que debe realizar el organismo en cuestión (aprobación, supervisión y examen de las bases curriculares; contenidos mínimos y objetivos fundamentales). En cuanto al espacio no marcado, una latencia actualizable dice relación con la posible ineficacia del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (en su conjunto). Debido a que, mientras no se intervengan decididamente los problemas estructurales que inmovilizan la educación pública todo intento de reformismo institucional manifestará repercusiones de escasa significación, sobretudo, en cuanto a aumentar y salvaguardar la calidad

Cuadro de Síntesis:

Sistema Observador: Congreso Nacional



Esquemas de Observación (según cada subcategoría)	<u>Categoría:</u> 'Calidad de la Educación'	<u>Categoría:</u> 'Marco Regulatorio'	<u>Categoría:</u> 'Institucionalidad'
	Incorporación del Concepto de Educación a Nuevas Finalidades: 'educación/no-educación'	Derechos y Deberes: 'calidad educacional/no-calidad educacional'	Ministerio de Educación: 'calidad educacional/no-calidad educacional'
	Consagración de Principios que inspiran el Sistema Educativo: 'calidad y equidad educacional/no-calidad y equidad educacional'	Requisitos Mínimos de la Enseñanza Parvularia, Básica y Media: 'requisitos/no-requisitos'	Agencia de Calidad de la Educación: 'estandarización/no-estandarización'
	Objetivos Generales de la Educación Media: 'objetivos educacionales/no-objetivos educacionales'	Calificación, Validación y Certificación de Estudios y Licencias de Enseñanza Básica y Media: 'calidad educacional/no-calidad educacional'	Superintendencia: 'fiscalización/no-fiscalización'
		Reconocimiento Oficial: 'calidad educacional/no-calidad educacional'	Consejo para la Calidad de la Educación: 'calidad curricular/no-calidad curricular'

Nota: en el cuadro superior se visibiliza un conjunto de observaciones de segundo orden, que continúa reflejando el contenido temático de las tres categorías principales. Igualmente, representan el último procesamiento de la demanda estudiantil. Por su parte, la categoría 'Calidad de la Educación' presenta tres distinciones. La primera, que se refiere a la incorporación de nuevos principios en el concepto de educación. Específicamente, se realiza la calidad y la equidad como principios estructurantes del sistema educativo. Es más, estos principios quedan abiertamente consagrados en el articulado. Posteriormente, surge un código binario que indica los objetivos educacionales de la enseñanza media -en cuanto la demanda social tiene una vinculación directa con el sector secundario-.

Bajo la categoría 'Marco Regulatorio', emergen cuatro distinciones relacionadas con la preservación de la calidad educacional. Así, se obtuvieron esquemas que señalaron la vinculación entre el Estado y su desempeño en cautelar los derechos educacionales de los ciudadanos y los deberes, que en esta área, son de su competencia. De igual manera, se expresan con claridad los requisitos mínimos en dos modalidades de enseñanza: básica y media. Posteriormente, otro código señala los requisitos impuestos a los sostenedores en cuanto a Calificación, Validación y Certificación. Simultáneamente, el último esquematismo presenta una conexión con el Reconocimiento Oficial.

En cuanto a la tercera categoría, la 'Institucionalidad' presenta cuatro codificaciones, subsumidas en el llamado Régimen de Aseguramiento de la Calidad Educacional. De este modo, cada código representa a los organismos implicados en coordinar y operacionalizar el incipiente sistema: Ministerio de Educación, Agencia de Calidad de la Educación, Superintendencia y Consejo para la Calidad de la Educación.

Tercer Capítulo

3.1 Observaciones a partir del Análisis de Contenido:

Las tres categorías principales que propusimos en un inicio: 'Calidad de la Educación', 'Marco Regulatorio', 'Institucionalidad' (municipalización), no sólo reflejaron los objetivos políticos de la demanda secundaria, sino que también, representaron un constructo útil para sondear y detectar la información requerida en los documentos. Por tanto, en este capítulo cabe centrarse en la variación de contenidos en cada una de las tres categorías mencionadas, además de observar tales rendimientos en función de la teoría de los sistemas sociales autorreferenciales.

Calidad de la Educación

El Consejo Asesor se origina en base a la escalada de las movilizaciones estudiantiles, por lo tanto, asume uno de sus primeros consensos en la crisis generalizada del sistema educacional público. En este sentido, la 'Calidad de la Educación' se configuró como una problemática conceptual de larga discusión, pues, fue relativizándose según las opiniones de los diferentes actores participantes en la comisión. Así, en el Informe de Avance surgieron los preámbulos necesarios para establecer las siguientes líneas de acción: establecimiento de 'criterios orientadores' -para dirimir la definición de una educación de calidad- y las primeras recomendaciones atinentes al mejoramiento de la educación pública, según temáticas parcializadas: Currículum, Jornada Escolar Completa, Enseñanza Media Técnico Profesional, Centros Educativos y Profesores.

El mismo concepto, en el Informe Final está claramente más depurado y surgen lineamientos operativos conducentes a reformar las deficiencias del sistema educacional público. En concreto, se supera la etapa de diagnóstico y se trazan metas en aras de un perfeccionamiento de la calidad educacional (estímulo de competencias laborales y participación ciudadana). También, se definen los indicadores necesarios (Cobertura, Logros Educativos, Calidad de los Procesos, Nivel de Financiamiento) para establecer un sistema de mediciones ajustado a supervisar y regular los progresos en la educación (Informe Final, 2006, p.94).

Ahora bien, en la Ley General de Educación se puede observar un vuelco notorio frente al proceso acontecido en el Consejo Asesor. En el articulado, el concepto referido a la educación de calidad, efectivamente, se erige como uno de los diversos principios que articulan el sistema educacional chileno. Sin embargo, paulatinamente se vislumbra que, su definición responde mínimamente al contenido de los debates suscitados a nivel nacional, y tampoco, logra ser representativo de la pluralidad de opiniones vertidas en el Consejo Asesor. Esto se visibiliza a partir de la escasa complejidad del concepto en cuestión, reducido meramente a la aplicación de un listado de estándares consignados en la misma ley.

Marco Regulatorio

El marco regulatorio igualmente representó una temática con variaciones según el análisis de los tres documentos. El objetivo de la comisión se instaura, principalmente, en idear y diseñar los lineamientos directrices que habrían de remplazar a la LOCE, debido a su origen dictatorial. Por lo mismo, en el Informe de Avance se sientan algunos encuadramientos generales y campos de acción a diferenciar. En primer lugar, surge una reflexión en torno al sentido de la educación y su vinculación con los procesos de globalización en las sociedades contemporáneas. También, se concibe como prioritario el escudriñamiento de la relación asimétrica entre dos derechos: la 'Libertad de Enseñanza' y el 'Derecho a la Educación' (Informe de Avance, 2006, p.23). El primero, acompañado de un exiguo marco institucional referido a fiscalización, originó una serie de desregulaciones en beneficio del sector particular-subvencionado (selecciones arbitrarias, copago, lucro). En consecuencia, la escasa regulación -sobre el accionar de privados- contribuyó a deteriorar gravemente la educación pública. Este punto es relevante, pues, a partir del mismo se identifican problemáticas adicionales y se proponen las medidas correspondientes.

De acuerdo a lo anterior, son establecidas algunas observaciones sobre las funciones que el sistema educacional debiese desempeñar. En particular, el resguardo de una distribución equitativa de las oportunidades educativas. Posteriormente, se señalan las directrices básicas que deberían organizar el Marco Regulatorio: 1) Financiamiento -con cargo a rentas generales de la educación-; 2) el financiamiento debe asegurar la calidad mínima estipulada en la ley; 3) definición de 'Requisitos de Entrada' para los sostenedores; 4) evaluaciones periódicas del proceso educacional; 5) los resultados de las evaluaciones deben ser informados públicamente; 6) Definición de Criterios de Exclusión, 7) Planificación Nacional de la educación; 8) Gestión transparente, en relación a las comunidades (2006, p. 26). Al mismo tiempo, se evidencia la trayectoria histórica de la provisión mixta en el sistema educacional chileno. El punto es altamente polémico, especialmente, porque involucra la problemática del lucro en relación con las sociedades comerciales. Es así que, surgen diversas opiniones, tanto contrarias como favorables.

Posteriormente, en el 'Informe Final' se vuelven a introducir las reflexiones sobre el sentido educacional y su vinculación con la coyuntura social. Se conviene que el marco regulatorio es deficiente y que representa uno de los principales escollos para el perfeccionamiento de la educación pública. Asimismo, se retoma la relación problemática entre Libertad de Enseñanza y el Derecho a la Educación, se puntualiza que no debería haber una incompatibilidad absoluta e irreversible entre ambos derechos, más bien, lo que se requiere es una mejor regulación sobre los sostenedores particulares. Por ejemplo, mediante el aseguramiento de estándares mínimos exigibles que le permitan a la autoridad monitorear los progresos de cada establecimiento educacional y generar políticas públicas en función de ello (Informe Final, 2006, p.63).

En cuanto a la temática referida a los 'Deberes Educativos' -que el Estado debe resguardar- se consolida la idea sobre reafirmar y enfatizar el Derecho a una Educación de Calidad. Además, se menciona que el país demuestra las circunstancias necesarias para articular y levantar una reforma educacional imbuida por las demandas ciudadanas. En suma, se colige la necesidad de un financiamiento ajustado a la calidad mínima exigida por la ley, y también, se señala la importancia de estructurar un 'Sistema de Aseguramiento de la Calidad educacional' (2006, p. 67). Simultáneamente, se observa como relevante la definición de los 'criterios de exclusión' para los establecimientos incompetentes.

Sobre el consenso de que la educación pública se encuentra en una crisis agudizada, y en razón de las características históricas de la enseñanza en Chile, surgen comisionistas que proponen un modelo educativo fundamentado en las siguientes características: 1) Igualdad de trato para todos los sostenedores; 2) elección de la institución educacional en principio a los padres; 3) discriminación positiva hacia los alumnos más vulnerables; 4) sistema de aseguramiento a cargo de una Agencia, dependiente del Consejo de Alta Dirección Pública (2006, p.68). Según este modelo tentativo, emergieron tres posturas, que se diferenciaron con toda claridad en torno a la provisión educacional. La primera se articula en función del rechazo absoluto a cualquier institución educativa con fines de lucro. La segunda, en cambio, presenta un rechazo solamente en relación con entidades que capten recursos públicos, y la última, se muestra favorable a una provisión educacional que posea tanto recursos públicos como privados.

En base de las opiniones indicadas, se trató la problemática en vinculación con los requisitos impuestos a los sostenedores educacionales. Así, se enfatizó la conveniencia de introducir diferentes tipos de reglamentaciones, cada una ajustada al ámbito público o particular-subvencionado, y también, fueron señalados más requerimientos y exigencias para la obtención del 'Reconocimiento Público' y 'Oficial'. Una vez señalada la necesidad de incrementar los requerimientos para el ingreso de sostenedores al sistema, la comisión traslada su atención sobre la selección de estudiantes. Dicha situación, a pesar de su complejidad, obtuvo un consenso inicial: el crecimiento de la segmentación socio-económica entre los establecimientos privados, particulares-subvencionados y los municipales.

En esta línea, surgen dos posiciones antagónicas. Una, que considera al financiamiento compartido como el mecanismo responsable de la segregación educacional, en cuanto que diferencia a los alumnos y los colegios, según el precio de los aranceles. De tal manera, se estima que la subvención -al ser parejo- no refleja todos los costos de educar, principalmente en el sector municipal, el más carenciado. La segunda opinión, asume que el financiamiento compartido no es pernicioso intrínsecamente. Pues, tomando en consideración los datos de la encuesta CASEN, es posible indicar que, desde la introducción de este tipo específico de financiamiento en el país, no ha concurrido un aumento en la segmentación social (2007, p.78).

Finalmente, en la Ley General de Educación es posible observar ciertas resonancias de las discusiones, algunos acuerdos presentados por la comisión a cargo del marco regulatorio y omisiones evidentes. Por ejemplo, la definición concerniente al Derecho a la Educación -artículo 4º, párrafo 2- continúa priorizando la libertad de los padres para escoger los establecimientos que estimen convenientes para sus hijos. El Estado por su parte, sigue adoptando un papel secundario. Debe garantizar que la educación escogida sea de calidad. Esto, implica una serie de condiciones subyacentes y consecuencias. Principalmente, el ideario neoliberal que permanece condicionando gran parte de las normas insertas en el articulado. Además, la relegación del aparato estatal a un papel accesorio, consiste en una reedición del reformismo neoliberal impuesto en la década de los años ochenta.

En cuanto a la provisión educativa, se menciona el carácter mixto del sistema educacional chileno. En este caso, se vuelve a dotar al Estado de un rol garantista, tanto de la educación pública, como de la enseñanza privada subvencionada. Esto último significa una equiparación de todos los sectores educacionales. Dicha igualación de ámbitos contraviene el contenido político de la demanda política estudiantil, debido a que, las reivindicaciones justamente buscaban alcanzar no sólo un énfasis sobre la educación pública, sino más bien, la derogación de los preceptos neoliberales en juego. No obstante, se recogen y coordinan algunos énfasis vinculados con la regulación de los establecimientos privados. Concretamente, se estipula una normatividad ceñida a la 'calificación', la 'validación' y la 'certificación' de los centros educacionales. Además de resaltar el 'reconocimiento oficial' como una medida conducente a preservar la calidad educacional.

Institucionalidad (municipalización):

La municipalización constituye una de las temáticas procesadas por el Consejo Asesor que presentó una mayor conexión con las demandas exigidas por el estudiantado movilizad.

Por lo tanto, el primer informe estuvo enfocado en generar un diagnóstico general de la problemática municipal. De hecho, se identificó una primera serie de nudos críticos sobre la institucionalidad educativa: 1) El aumento de la cobertura escolar y su extensión a nivel preescolar; 2) Se establece que la juventud chilena tiene derecho a recibir una educación de calidad; 3) el origen del sistema educacional actual yace en las reformas de los años ochenta; 4) la educación pública se ve disminuida según la cantidad de funciones que el municipio debe atender; 5) la relación entre el sector municipal y el particular-subvencionado resulta desigual (Informe de Avance, 2006,p.36).

En virtud de lo anterior, el Consejo señala el desgaste de la municipalización y propone, en cambio, una alternativa basada en el diseño de una entidad administradora de la educación pública. En un inicio, este organismo habría de administrar todos los establecimientos educacionales de propiedad del Estado. Al mismo tiempo, tendría entre sus funciones la gestión financiera y la gestión

técnico-pedagógica, considerando igualmente la articulación de un Consejo Consultivo con participación comunitaria (2006, p.37).

Consecutivamente, se realiza un diagnóstico detallado de las principales condiciones que presenta la municipalización. En primer lugar, surgen las deficiencias que este sistema conlleva. Así, las diferentes tareas que el municipio debe resolver constituyen un obstáculo para un desempeño adecuado a nivel educacional. Igualmente, se menciona la imposibilidad de crear Asociaciones Municipales y la alta heterogeneidad de gestiones -según cada municipalidad- en el país. Simultáneamente, se agregan situaciones como la dependencia financiera de recursos externos (Fondo Común Municipal, Fondo Nacional de Desarrollo Regional), además de la separación de responsabilidades administrativas en educación - a cargo de las municipalidades- con las responsabilidades técnico-pedagógicas atribuidas al Ministerio de Educación. En último lugar, se señala la influencia del ciclo político de los alcaldes como un elemento perjudicial para la administración educacional (2006, p.45)

Sumado al conjunto de temáticas anteriores, el Consejo centra su atención en algunos nudos críticos ligados al financiamiento. En particular, se identifica a la subvención escolar como un elemento altamente problemático. Primero, se nomina la indefinición del tipo de educación que se está financiando. De tal manera, No hay lineamientos claros sobre lo que se está concibiendo como educación pública, tampoco se visibilizan procedimientos consensuados para obtener una educación de calidad. En función de lo anterior, hay pocos estudios que detallen los niveles de financiamiento necesarios para lograr lo que se ha estado discutiendo insistentemente como un proceso educacional de calidad. Sucesivamente, el 'financiamiento compartido' y la 'subvención única' han sido conceptuadas como políticas segregatorias, debido a que, limitan el ingreso de estudiantes vulnerables en colegios subvencionados, como en centros educativos públicos con alta selectividad (2006, p.48). Por lo tanto, en vista de disminuir las prácticas de discriminación se exige la aplicación de más requisitos para los sostenedores. En paralelo, surge la situación del profesorado, especialmente, se concibe como un problema crítico la 'formación inicial y continua'. Asimismo, se incluye la necesidad de definir criterios para el nivel de ingresos de los docentes.

Sobre los diagnósticos indicados, es dable considerar los contenidos referidos a municipalización en el Informe Final. A diferencia del documento previo, aquí surge como un rasgo distintivo el llamado 'Régimen de Aseguramiento de Calidad'. Una reforma que se articula sobre el Consejo Superior de Educación, la Agencia Aseguradora de Calidad -Superintendencia- y el Ministerio de Educación (Informe Final, 2006, p.123). Todas estas entidades y su coordinación conforman un rediseño institucional dirigido a resguardar la calidad de la educación pública. Este régimen estaría encargado de monitorear permanentemente los establecimientos, por medio de inspecciones basadas en estándares nacionales, para observar no sólo el desempeño de los centros educativos, sino que también, la infraestructura, condiciones de trabajo, higiene, igualmente, las fortalezas y debilidades de la comunidad educativa.

Ahora, la municipalización es concebida según el mismo diagnóstico del primer informe. Las temáticas tratadas como nudos críticos se repiten. De este modo, lo más relevante está relacionado con las alternativas orientadas a remplazar la municipalización: 1) Creación de Nuevas Entidades Administrativas a partir de las Municipalidades; 2) Crearlas desde los Gobiernos Regionales; 3) Servicios descentralizados en cada región -coordinados por las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación- ; 4) Servicio Nacional de Educación, dependiente del Ministerio (2006, p. 127). Hay que advertir que cada una de estas propuestas, en función de su complejidad, representan más bien coordinadas iniciales para orientar al Ejecutivo y al Legislativo, y así dar pie a una elaboración posterior, más meditada y discutida.

Por último, la Ley General de Educación se hace cargo muy parcialmente de la problemática municipal, esto, porque la estructura administrativa continúa sin modificaciones de importancia. Más bien, lo que representa un giro en base de los Informes presentados al gobierno, es el llamado Régimen de Aseguramiento de la Calidad. Que, en líneas generales, representa un avance en la dirección exigida por las demandas sociales. Sin embargo, ninguna de las propuestas de remplazo a la municipalización son cursadas por el aparataje estatal. De tal forma, mientras el núcleo administrativo de la educación pública se vea intocado no será posible observar una transformación proporcional a las exigencias ciudadanas.

3.2 Alcances Interpretativos:

Si tomamos como punto de partida a la diferenciación funcional para establecer un marco teórico interpretativo sobre la evolución de los acontecimientos en el período estudiado, se torna dable incorporar algunas operatorias sistémicas que nos permitan tornar inteligible el procesamiento de la demanda socio-estudiantil por parte del aparato estatal. De esta forma, cabe preguntarse acerca de cómo la codificación de la demanda social puede ser observada a través del sistema político. Sin embargo, para ello es necesario introducir algunas precisiones conceptuales en aras de una explicación coherente.

De tal manera, se debe señalar que cada sistema funcional parcial procesa las informaciones provenientes de su entorno mediante un código binario. En el caso del sistema político, y considerando el caso del Estado de Bienestar como un paralelismo útil en términos explicativos, hay que mencionar que este código específico ha ido tecnicizándose en el esquema dual 'gobierno/oposición'. Esta binariedad es propia de las democracias occidentales contemporáneas, donde la administración del aparato estatal se ve condicionada por la alternancia entre el oficialismo y la oposición política. Asimismo, representa la transformación histórica del medio poder, que ya no se encontraría difuminado en una multiplicidad de planos societales escasamente diferenciados o, por el contrario, extremadamente concentrado en jerarquías verticales, propias de ordenamientos sociales vinculados a la estratificación. De esta forma, el esquematismo 'gobierno/oposición' conforma el lente observacional del sistema en cuestión, que posibilita la recepción de informaciones para procesarlas ulteriormente en su dominio comunicacional (Luhmann 2007).

De acuerdo a lo anterior, la demanda social secundaria representó originariamente un incremento de complejidad proveniente del entorno del sistema político. Su conversión en una irritación estructural estuvo vinculada a un contexto de creciente movilización social, y de presión mediática, que provocó la plena atención del gobierno de turno. Con ello, el ruido y la incertidumbre asociados a la exigencia ciudadana fueron traducidos en una comunicación política, puesto que la temática educacional tuvo una resonancia estructural inmediata y fue tratada con suma urgencia por parte del gobierno. Por otro lado, el movimiento de protesta articulado por los estudiantes secundarios constituyó un sistema funcional por sí mismo (Luhmann 1992), cuyo dinamismo fue orientado según la demanda referida a una 'educación de calidad'.

Por otra parte, algunos factores que contribuyeron a la sensibilización del sistema político frente a la demanda social dicen relación con la semántica desarrollada por la campaña de Michelle Bachelet, que a diferencia de la 'democracia de los acuerdos' -que caracterizó a las administraciones concertacionistas de los años 90-, presentó una lógica fundamentada en la construcción de un gobierno ciudadano, convocante de la sociedad civil para la discusión y formulación de políticas públicas. De acuerdo a lo anterior, el método presentado en el programa de gobierno para canalizar institucionalmente las demandas ciudadanas se centró en la formación de comisiones especializadas, encargadas de tratar y debatir temas específicos (Consejo asesor Presidencial para la Reforma Previsional). Sin embargo, la temática educacional no fue avizorada estratégicamente sino hasta la emergencia del movimiento social, que a su vez tuvo una amplia repercusión a nivel de opinión pública logrando alterar la escala de prioridades de la agenda política gubernamental.

En esta línea, el rol desempeñado por el Consejo Asesor debe ser enfatizado según su propósito de constituir una instancia de debate y generar las propuestas necesarias sobre la crisis educacional pública. Por tanto, las comunicaciones que se desarrollaron a lo largo de las discusiones no deben ser consideradas inmediatamente como comunicaciones de tipo político, debido a que no generaron decisiones colectivamente vinculantes, más bien, responden a una serie de acoplamientos estructurales entre el subsistema público y el subsistema administrativo, ambos pertenecientes al dominio comunicacional del sistema político actual (Luhmann 1993). En paralelo, también es conveniente revisar algunos rendimientos ofrecidos por las teorías de alcance medio sobre el papel del Consejo Asesor, en particular la teoría de las matrices sociopolíticas, en cuanto puede ser concebida como una autodescripción elaborada por el sistema científico sobre la contingencia estudiada. En este sentido, es útil señalar una definición acerca de la constitución de la matriz sociopolítica, que es presentada por su autor como: *"la configuración de las relaciones entre el Estado, los sistemas de representación y los actores sociales mediados por el régimen político en las sociedades postransición"* (Garreton 2011)

Por tanto, la teoría señalada logra añadir algunos componentes analíticos de interés, en concreto, un marco relacional entre el aparato administrativo, los

sistemas de representación y la diversidad de actores políticos que habitan en el país. Los componentes de esta matriz pueden ser visibilizados en la estructura del Consejo Asesor, que presenta un grupo de expertos en educación, rectores de universidades públicas y privadas, estudiantes, políticos representantes del gobierno y una pluralidad de organizaciones vinculadas con la sociedad civil. Sin embargo, el autor aduce a la subrepresentación ideológica como un problema asociado a la composición del mismo Consejo. Al mismo tiempo, suma algunos vislumbres para la comprensión del contexto histórico que enmarca el surgimiento de la movilización estudiantil, que en gran medida es explicable a partir de la desigualdad socioeconómica agudizada durante la sucesión de períodos de los gobiernos postransicionales, y -podemos añadir- al fracaso del sistema municipal. Posteriormente, el Consejo Asesor se enmarca dentro de un cambio en la manera de elaborar políticas públicas por parte del aparato estatal, generalmente signado por la verticalidad y la unilateralidad en la toma de decisiones, en cambio ahora, surge un esfuerzo para generar una apertura hacia las opiniones de la ciudadanía sobre temáticas críticas.

No obstante, a lo largo del proceso de discusión, y que derivó en la redacción del primer informe del Consejo Asesor, se origina una desnaturalización paulatina de la demanda social gracias a una plataforma de discusión desproporcionalmente representativa, donde finalmente hubo un margen de acción muy restringido para los estudiantes. Ello, sumado a la voluntad del ejecutivo para impulsar la agenda gubernamental dentro de parámetros autoimpuestos, contribuyó a la salida terminante de los representantes estudiantiles. De este modo, se configura también una situación de incomunicación, en particular, una defraudación de expectativas, debido a que, el estudiantado desde un principio concibió la identidad del aparato estatal como la autoridad instituida para resolver la problemática denunciada. Tras esta disonancia comunicacional, el movimiento social vuelve a recomponerse por medio de sucesivas movilizaciones, aunque, notablemente debilitado.

En términos más específicos, las digitaciones gubernamental-partidistas mediante las comisiones que integraron al Consejo Asesor lograron reducir el potencial de transformación política de la movilización estudiantil, hasta el punto de invisibilizarla social y mediáticamente, al menos durante los años inmediatamente posteriores a 2006. Ahora bien, si conceptuamos al Estado como un sistema observador de primer orden, podemos formular que éste concibió a la demanda social según tres indicaciones axiales: 1) marco regulatorio; 2) institucionalidad de la educación; 3) calidad de la educación. Las observaciones señaladas representaron a su vez las temáticas parciales de cada comisión facultada para elaborar los diagnósticos y las propuestas dirigidas al Gobierno. Al mismo tiempo, hay que mencionar que las tres indicaciones están presentes tanto en los dos Informes diseñados por el Consejo Asesor, como en la Ley General de Educación, que en gran medida refleja los contenidos planteados por el organismo consultivo. Consecutivamente, en base a las tematizaciones del Consejo Asesor Presidencial sobre las exigencias estudiantiles se torna plausible señalar la recursividad comunicativa acontecida a nivel institucional.

En función de los antecedentes puntualizados, podemos indicar que la reacción del sistema político frente a la contingencia estudiantil por medio de este organismo transitorio, implicó finalmente una reducción de complejidad necesaria para la estabilización de las condiciones de gobernabilidad. Esto, también es observable desde una toma de decisiones organizacionales que buscó manejar previsoramente el riesgo latente que implica una agudización de la actividad política de los movimientos de protesta. Sobre todo, considerando la inusitada capacidad de movilización y convocatoria que demostró la revuelta de los secundarios.

Sucesivamente, cabe considerar el papel desempeñado por el Congreso Nacional en cuanto diseñó la 'Ley General de Educación', que a su vez se enmarca como un acto político de tenor reformista. En este sentido, y sopesando la coyuntura estudiada, el reformismo surge como un recurso instrumental que provee de la reflexividad necesaria a los sistemas parciales para lidiar con las perturbaciones que genera el movimiento de protesta estudiantil (Luhmann 1990). Sin embargo, debemos enfatizar solamente su relevancia en cuanto ofrece ciertos rendimientos sobre el procesamiento de la demanda social. De esta manera, la LGE, constituye efectivamente una reforma educacional, que también es una resultante del acoplamiento estructural entre el sistema político y el sistema legal. El primero diseñó su estructura conceptual, e igualmente redujo los alcances y propuestas insertas en el tema del movimiento social, además de establecer los márgenes de aceptación institucional en relación a los contenidos educacionales discutidos. En segundo lugar, el sistema legal ofrece por su parte, los cursos de acción que operativizan jurídicamente a la LGE, instituyéndola como el eje estructurador del sistema educacional.

Posteriormente, el reformismo se deja observar en la magra intervención dispuesta por el Congreso Nacional sobre el funcionamiento del sistema educacional, lo cual implicó una serie de ganancias para el aparato administrativo. Primero, como ya mencionamos, un reforzamiento de la conducción política, mediante la absorción de la demanda social en los términos de mayor conveniencia para el centro político. Segundo, la obtención de cierta legitimidad social sobre el resultado final de todo el procesamiento de la demanda socio-estudiantil: una ley enfocada en solucionar los principales nudos críticos del sistema público, mayormente vinculados con la desregulación institucional. En esta línea, se propuso una serie de mecanismos reguladores dirigidos a potenciar la capacidad de fiscalización del aparato administrativo en torno a los sostenedores. En concreto, el 'Régimen de Aseguramiento de la Calidad Educacional'. No obstante, como señaláramos, este artefacto legal no logra revertir los problemas de mayor profundidad estructural en relación con la calidad de la educación. Esto, porque el núcleo operativo de la crisis educativa, el sistema administrativo municipal continúa en funcionamiento. Además, hay que considerar como un factor coadyuvante e igualmente influyente, la existencia del sector particular-subsidiado. El último, en base al financiamiento compartido, se ha demostrado como uno de los principales factores que han agravado las

condiciones de precariedad, que actualmente caracteriza al sistema escolar público.

3.3 Conclusiones:

El debate por la educación pública continúa representando un campo de contradicciones políticas e ideológicas. En la actualidad, el proceso vinculado a las reformas educacionales no logra dar cuenta de un consenso político sobre la manera de abordar los principales nudos críticos de los cuales adolece el sistema educativo estatal. El caso de la municipalización constituye un ejemplo inmediato y rotundo sobre aquello. En este sentido, y considerando los resultados obtenidos a lo largo de la investigación, podemos señalar con claridad que las temáticas referidas a una educación pública de calidad, el marco regulatorio e institucionalidad, no han experimentado un cambio significativo -a nivel conceptual y de políticas públicas- que se dirija a intervenir y contrarrestar visiblemente las deficiencias generadas por el reformismo neoliberal de los años ochenta.

En primer lugar, la problemática asociada a la construcción de procesos de educación pública con calidad, tiene que ver primero, con obtener una definición conceptual vinculante en base a la participación de quienes justamente reclamaron por mejorar la enseñanza pública: los estudiantes secundarios. En el caso del Consejo Asesor, la salida abrupta del estudiantado restó automáticamente la legitimidad necesaria a la posterior LGE. Lo mismo es extrapolable al año 2014, cuando las instancias para generar una definición sobre la 'educación de calidad' siguen viéndose constantemente tensionadas a partir de las opiniones divergentes entre autoridades, sostenedores y las comunidades estudiantiles.

Sucesivamente, el marco regulatorio ha demostrado algunas modificaciones que dicen relación con las exigencias estudiantiles. En concreto, posteriormente a la revuelta pingüina se crea el 'Régimen para el Aseguramiento de la Calidad Educacional' que se orienta a fiscalizar y supervisar los procesos educacionales tanto en el sistema público, como en el particular-subvencionado. Sin embargo, el régimen indicado perfila una política parcial en cuanto no fue legislada en coordinación con una reforma del sistema administrativo, que se dirija efectivamente a sustituir a la municipalización. Por otra parte, la Ley General de Educación aún consagra el derecho a la libertad de enseñanza por sobre el derecho a la educación, introduciendo una lógica de libre competencia entre los centros educacionales públicos y los particulares-subvencionados. No obstante, dicha competitividad se ve lesionada, debido a que los particulares poseen una serie de beneficios y ventajas que los favorecen ampliamente por sobre la provisión pública. Por ejemplo, el copago y la facultad de seleccionar a su alumnado según los criterios que estimen convenientes.

En tercer lugar, a nivel institucional el debate sigue estancado en la indefinición de una propuesta alternativa al sistema municipal. En el informe final se propusieron cuatro lineamientos dirigidos hacia una eventual solución. También hubo algunos planteamientos que convergieron hacia la conformación de una agencia pública

nacional, que pueda administrar los centros educacionales en reemplazo de la gestión municipal. Sin embargo, los lineamientos presentados por el Consejo Asesor no tuvieron mayor resonancia en el Congreso Nacional, siendo descartados para el diseño de la LGE.

En virtud de lo anterior, cabe señalar que las temáticas mencionadas implican problemáticas todavía irresueltas que ocupan un sitio central en las reformas todavía en discusión. Claramente, los puntos señalados también representan el estado actual de las exigencias ciudadanas surgidas el año 2006, que tienen una relación directa con el sistema educativo secundario. Al respecto se debe mencionar igualmente la revitalización del movimiento estudiantil durante el año 2011, donde la demanda estudiantil-secundaria, sumada a las exigencias del sector universitario, recobra la primera línea en la discusión educacional.

De esta forma, a modo de corolario, también hay que destacar el rol político del movimiento estudiantil, en tanto articulador de la demanda social que hoy se ha transformado en parte capital del segundo programa gubernamental de la administración de turno. Así, el protagonismo de la sociedad civil a través del estudiantado radica en que éste pudo identificar lúcidamente los focos estructurales que tornan explicable el desplome del sistema educacional público y sus diferencias con el ámbito privado. Asimismo, logró movilizarse a escala nacional e interpelar a las autoridades respectivas. En esta línea, no hay que dejar de considerar que el año 2011 resurge el movimiento estudiantil claramente revitalizado, con una notoria capacidad organizativa, de convocatoria, pero sobretodo, con la experiencia política del 2006, cuando el aparataje administrativo supo reducir hábilmente las contingencias provocadas por la actividad del movimiento de protesta.

Sobre lo anterior, se debe enfatizar que las consignas de orientación estructural definidas por los 'pingüinos' (calidad educacional, marco regulatorio y municipalización) lograron permanecer y continuar como parte del substrato basal de las movilizaciones posteriores en relación a la temática educacional. En este sentido, resalta el potencial político de la demanda socio-estudiantil en cuanto se constituyó como un artefacto semántico con la capacidad de permear y alterar los planeamientos gubernamentales -las agendas políticas- y, también, de articular procesos políticos de mayor alcance, por ejemplo, las discusiones públicas en torno a la reforma educacional. De tal manera, la centralidad del estudio sobre la demanda estudiantil, y su relación con el Estado, se sustancia no sólo porque ha originado la diversidad de reformas en curso, sino porque también indica con precisión los nudos críticos del sistema educativo que dinamizan la confrontación de opiniones políticas en juego.

Bibliografía:

Aguilera, C. (2007). Participación Ciudadana en el Gobierno de Bachelet: Consejos Asesores Presidenciales. En *América Latina Hoy*, 46, 119-143.

Andreu, J. (2000). Las Técnicas de análisis de contenido: Una revisión actualizada. <http://public.centrodeestudiosandaluces.es/pdfs/S200103.pdf>

Arnold-Cathalifaud, M. (1978). Elementos Básicos para la Aplicación del Análisis de Contenido en la Investigación Sociocultural. *Revista de Ciencias Sociales*, 13, 199-211.

Arnold-Cathalifaud, M. (1992). Investigación Sistémica: Alcances y Proposiciones. En *Estudios Sociales* (74), 97-118.

Arnold-Cathalifaud, M. (1998). Recursos para la Investigación Sistémico-Constructivista. *Cinta de Moebio*, 3.

Arnold-Cathalifaud, M. (2003). Fundamentos del Constructivismo Sociopoiético. *Cinta de Moebio*, 18, 162-173.

Arnold-Cathalifaud, M. (2004). Introducción a las Epistemologías Sistémico/Constructivistas. En F. Osorio (Editor), *Ensayos sobre Socioautopoiesis y Epistemología Constructivista*. Santiago de Chile: Facultad Ciencias Sociales, Universidad de Chile, 7-15.

Arnold, M. y Robles, F. (2004). Explorando caminos transilustrados más allá del neopositivismo: epistemologías para el siglo XXI. En F. Osorio (Editor), *Ensayos sobre Socioautopoiesis y Epistemología Constructivista*. Santiago de Chile: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, 26-45

Arnold Cathalifaud, M. (2006). Fundamentos de la observación de segundo orden. En M. Canales (Coordinador), *Metodologías de investigación social. Introducción a los oficios*. Chile: LOM, 321-348

Arnold Cathalifaud, M. (2006). Lineamientos para un Programa Sociopoiético de Investigación. En *Observando Sistemas: Nuevas apropiaciones y usos de la teoría de Niklas Luhmann*. Ignacio Farías y José Ossandón (editores). Chile: RIL, 129-240.

Arnold-Cathalifaud, M. (2010). Constructivismo Sociopoiético. *Rev. Mad.* (23), 1-8.

Bardin, L. (1986). *El Análisis de Contenido*. España: Akal.

Bellei, C.; Contreras D. y Valenzuela J.P. (2010). *Ecos de la Revolución Pingüina. Avances, Debates y Silencios en la Reforma Educacional*. Chile: Pehuén.

Bellei, C. (2011). Presentación ante la Comisión de Educación del Senado acerca del Proyecto de ley que prohíbe aportes estatales a entidades que persiguen fines de lucro en la educación, Chile, 21 de Agosto.

Bermúdez, M. (1982). *El Análisis de Contenido, Procedimientos y Aplicaciones*. Costa Rica: Universidad de Costa Rica.

Cáceres, P. (2003). *Análisis Cualitativo de Contenido: una Alternativa Metodológica Alcanzable*. Vol. II, 53-82.

Chernilo, D. y Mascareño, A. (2005). *Universalismo, Particularismo y Sociedad Mundial: Obstáculos y Perspectivas de la Sociología en América Latina*. En *Persona y Sociedad*, Vol. XIX. N°3.

Cobb, R. (1976). *Agenda Building as a Comparative Political Process*. *American Political Science Review*. 70 (1), 126-138.

Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006, 29 de septiembre). *Informe de Avance*. Chile.

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

Corsi, G; Esposito, E. y Baraldi, C (2006). *Glosario sobre la Teoría Social de Niklas Luhmann*. México: Universidad Iberoamericana.

Cox, C (2004). *Las Políticas Educativas de Chile en las Últimas dos Décadas del Siglo XX*. En *Cox: Las Políticas Educativas en el Cambio de Siglo. La Reforma del Sistema Escolar de Chile*. Chile: Universitaria.

Donoso-Díaz, S. (2004). *Reforma y Política Educativa en Chile 1990-2004. El Neoliberalismo en Crisis*. En *Estudios Pedagógicos*. Vol. XXXI, N°1. Chile: Universidad Austral de Chile.

Donoso, S. (2011). *Auge y Caída del Movimiento Pingüino del Año 2006*. Santiago: Universidad del Desarrollo.

Echeverría, J. (1997). *La Teoría del Sistema Político*. en: *La Democracia Bloqueada*. Quito: Letras.

Falabella, A. (2008). "Democracia a la Chilena": Un análisis del Movimiento Estudiantil y su Desenlace. *Revista Docencia*, 36, 5-17.

Farías, A. (2008). *Formación de Políticas Públicas y "los Consejos Asesores Presidenciales"*. En *Revista Mad*, 3, 47-63.

Fernandez, F. (2002). *El Análisis de Contenido como Ayuda Metodológica para la Investigación*. *Ciencias Sociales*, 96, 35-53.

Fischer, S. y González, R. (2012) *Movimientos Sociales y la Pregunta por la Legitimación de las Instituciones Modernas: Una Conversación con Daniel Chernilo y Aldo Mascareño*. *Revista Doble Vínculo*, 3, 175-195.

Flick, U. (2002). *Introducción a la Investigación Cualitativa*. España: Morata.

Fuchs, C. (2006). The Self-Organization of Social Movements. Systemic Practice and Action Research, Vol.19, N°1.

García-Ferrando, M; Ibáñez, J. y Alvira, F. (1993). El Análisis de la Realidad Social. Métodos y Técnicas de Investigación. España: Alianza Editorial.

García-Huidobro, J. y Bellei. C. (2006). Revista Mensaje, Marzo-abril, Santiago.

García-Huidobro. J. (2006) ¿Qué nos dicen las Movilizaciones Estudiantiles del 2006 de la Visión de los Estudiantes sobre la Educación Secundaria?. Ponencia en Seminario sobre Docentes y Estudiantes de Educación Secundaria, organizado por Fundación Santillana. Buenos Aires, mayo 2007.

García-Huidobro. J. (2007). La “Selección de Alumnos” en la Ley General de Educación. Revista Docencia, 32, 20-27.

García-Huidobro. J. (2007). Desigualdad Educativa y Segmentación del Sistema Escolar. Pensamiento Educativo, 40 (1), 65-85.

García-Huidobro. J. (2011). Movilizaciones Estudiantiles, un Intento de Interpretación. Cuadernos de Educación. Universidad Alberto Hurtado.

Garretón, Manuel Antonio et al. (2011). Movimiento social, nuevas formas de hacer política y enclaves autoritarios: Los debates del Consejo Asesor para la Educación en el gobierno de Michelle Bachelet en Chile. Polis [online]. Vol.10, n.30 [citado 2013-04-15], pp. 117-140

Garretón, Manuel Antonio, Cruz, María Angélica, & Aguirre, Félix. (2012). La experiencia de los consejos asesores presidenciales en Chile y la construcción de los problemas públicos. *Revista mexicana de sociología*, 74(2), 303-340. Recuperado en 05 de marzo de 2014, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032012000200005&lng=es&tlng=es.

Gonnet, J. (2010). La Política Desde la Teoría de los Sistemas Sociales de Niklas Luhmann. Argumentos. 23 (64), 303-310.

Izuzquiza, I. (2008). La Teoría como Escándalo, España: Anthropos.

Izuzquiza, I. (2006). Constructivismo, Cibernética y Teoría de la Observación, en Enseñanza de las Ciencias Sociales. España: Universidad de Zaragoza.

Larroulet, C. y Montt, P. Políticas Educativas de Largo Plazo y Acuerdo Amplio en Educación: el Caso Chileno (2010). En ¿Fin de Ciclo? Cambios en la Gobernanza del Sistema Educativo. Chile: Universidad Católica de Chile.

Ley N°18.962 (1990). Establece Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza. En: Biblioteca Nacional del Congreso Nacional, www.leychile.cl.

Ley N°20.370. (2009). Establece Ley General de Educación. En: Biblioteca del Congreso Nacional, www.leychile.cl.

López, F. (2002). El Análisis de Contenido como método de Investigación. *Revista de Educación*, XXI, 4, 167-179.

Luhmann, N. (1990). Presupuestos Estructurales de una Pedagogía Reformista. *Análisis Sociológicos de la Pedagogía Moderna*. *Revista de Educación* 291, 55-79.

Luhmann, N. (1992). *Sociología del Riesgo*. México: Universidad Iberoamericana.

Luhmann, N. (1994). *Observando Estructuras Latentes*. En *el Ojo del Observador*. España: Gedisa.

Luhmann, N. (2007). *La Sociedad de la Sociedad*. México: Herder.

Luhmann, N. (1993). *Teoría Política del Estado de Bienestar*. España: Alianza.

Luhmann, N. (1997). *Observaciones de la Modernidad*. España: Paidós.

Jofré, G. (1988). *El Sistema de Subvenciones en Educación: la Experiencia Chilena*. Documento de Trabajo N°99.

King, Brayden G., Marie Cornwall, and Eric C. Dahlin. (2005). "Winning Woman Suffrage One Step at a Time: Social Movements and the Logic of the Legislative Process." *Social Forces*, 83,1211-1234.

Kingdon. J. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little, Brown & Co.

Klaus, A. y Muñoz, A. (2005). *Luhmann y el Déficit Tecnológico en Educación: ¿Es Posible la Autorreferencia en el Sistema Educativo?*. *Uni-pluri/versidad*, .

Mascareño, A. (2000). *La Ironía de la Educación en América Latina*. *Nueva Sociedad*, 165, 109-120.

Mascareño, A. (2005). *La Imposibilidad de la Igualdad por la Vía Educativa*. En *Asuntos Públicos*, 513.

Mascareño, A. (2007). *Sociología del Método: la Forma de la Investigación Sistémica*. *Cinta de Moebio*, 26, 122-154.

Mascareño, A. (2009). *Acción y Estructura en América Latina. De la Matriz Sociopolítica a la Diferenciación Funcional*. *Persona y Sociedad*, Vol. XXIII, 2, 65-89.

Massé, C (2007). *El Sistema de la Educación en Luhmann desde una Perspectiva Crítica*. *Cinta Moebio*, 30, 296-308.

Mayol, A. y Azócar, C. (2011). "Politización del Malestar, Movilización Social y Transformación Ideológica: el caso "Chile 2011". *Polis*, 30.

Mayol, A. y Azócar, C; Brega, C. (2011). "El Clivaje Público/Privado: Horizonte Último del Impacto del Movimiento Estudiantil en Chile 2011". Kütral, 3.

Mejía, J. (2002). Perspectiva de la investigación social de segundo orden. Cinta Moebio 14, 200-225

Mella, O. (2003). 12 Años de Reforma Educacional en Chile. Algunas Consideraciones en torno a sus efectos para reducir la Inequidad. Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficiencia y Cambio en Educación. 1(1), 1-12.

Mensaje N°55-355 (2007). Mensaje de la Presidenta de la República con el que se inicia un Proyecto de Ley que establece la Ley General de Educación. En: Biblioteca del Congreso Nacional, www.leychile.cl.

Molina, S. (2001). La Investigación de Segundo Orden en Ciencias Sociales y su Potencial Predictivo: El Caso del Proyecto de Identidad y Tolerancia. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, año/vol. XLIV, 17-46.

Morin, E. (1990). Introducción al Pensamiento Complejo, España: Gedisa

Offe, C. (1996). Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales. España: Sistema

Osorio, F. (2007). Epistemología de las Ciencias Sociales. Chile: LOM

Pakman. M. (1996). Construcciones de la Experiencia Humana. España: Gedisa

Piñuel, L. (2002). Epistemología, metodología y técnicas del análisis de contenido. España: Universidad Complutense de Madrid.

Popkewitz. T. (1994). Política, Conocimiento y Poder: Algunas Cuestiones para el Estudio de las Reformas Educativas. Revista de Educación, 305.

Raglianti, F. (2006). Comunicación de una Observación de Segundo Orden: ¿Cómo puede seleccionar el Investigador sus Herramientas?. Cinta de Moebio, 27, 303-313.

Redondo, J. (2000). El Fracaso Escolar y las Funciones Estructurales de la Escuela: Una Perspectiva Crítica. Revista de Sociología, 14.

Redondo, J; Descouvieres, C. y Rojas, K. (2004). Equidad y Calidad de la Educación en Chile. Reflexiones e Investigaciones de Eficiencia de la Educación Obligatoria (1990-2001). Chile: Universidad de Chile.

Redondo, J. (2005). El Experimento Chileno en Educación: ¿Conduce a mayor Equidad y Calidad en la Educación?. Última Década 22, 95-110.

Redondo, J. (2009). La educación chilena en una encrucijada histórica. Diversia, 1, 13-39.

Retamozo, M. (2009). Las Demandas Sociales y el Estudio de los Movimientos Sociales. *Cinta Moebio* 35, 110-127.

Ruiz-Encina, C. (2006). ¿Qué hay Detrás del Malestar con la Educación?. Análisis del año 2006, 34-72.

Ruiz-Encina, C. (2013). Conflicto Social en el "Neoliberalismo Avanzado". Análisis de Clase de la Revuelta Estudiantil en Chile. Argentina: CLACSO.

Salazar, G. Entrevista realizada 10 de octubre de 2006. Entrevistador Mauricio Becerra, www.archivochile.com.

Sampieri, R. (2010). Metodología de la Investigación. México: McGraw-Hill.

Vázquez-Sixto, Félix. (1996). El análisis de contenido temático. Objetivos y medios en la investigación psicosocial. (Documento de trabajo). Universitat Autònoma de Barcelona, 47-70.

Torres, R (2013). Desigualdad socioeducativa y movilización estudiantil: emergencia del problema publico educativo en el Chile del Bicentenario. En *Crítica y Emancipación*, 10, 171-214.

Torres-Nafarrate, J. y Zermeño-Padilla, G. (1992). Entrevista a Niklas Luhmann. *Estudios Sociológicos*, 10, (30), 789-807.

Torres-Nafarrate, J. (2009). La Política como Sistema. España: Universidad Iberoamericana.

Urteaga. E. (2010), *Complejidad y Contingencia en la Obra de Niklas Luhmann*, España: Universidad del País Vasco.

Valbuena de la Fuente. F. (1997). Teoría General de la Información. España: Noesis.

Vliegenthart, R. & S. Walgrave. (2010). "The Complex Agenda-Setting Power of Protest. Demonstrations, Media, Parliament, Government, and Legislation in Belgium. *Paper presented at the annual meeting of the American Sociological Association Annual Meeting, Hilton Atlanta and Atlanta Marriott Marquis, Atlanta, GA Online <PDF>*. from http://citation.allacademic.com/meta/p409746_index.html

