

Políticas Educativas de Largo Plazo y Acuerdo Amplio en Educación: el Caso Chileno

*Cristián Larroulet V.**

*Pedro Montt L.***

EL CONTEXTO DEL ACUERDO

La educación como un tema de preocupación para el Estado tiene larga data. Ya en 1920 se dicta la Ley de Instrucción Primaria (Ley 3.654, 1920) que hacía obligatoria la asistencia de los niños y jóvenes a la escuela, al menos por cuatro años. Dicha obligatoriedad aumenta a 6 años en 1929, gracias a un decreto que reforma la mencionada ley. Luego, en los años 60, se realiza una reforma integral del sistema educativo (precedida por la Comisión de Planeamiento Integral de la Educación Chilena) que, entre otros, eleva a 8 años la obligatoriedad de la educación. A principios de los 80 se genera otra importante reforma escolar, descentralizándose la administración de las escuelas estatales desde el Ministerio de Educación (Mineduc) hacia las municipalidades, así como también un cambio en el financiamiento, otorgándose una subvención por alumno, tanto a estudiantes que asisten a escuelas y liceos públicos como particulares, fomentando el ingreso de proveedores privados.

Desde el retorno de la democracia, en 1990, en Chile los temas sociales han estado en el centro del debate público. Desde entonces se realiza un esfuerzo sostenido para transformar las oportunidades educativas de toda la población. En el año 2003 se establecen 12 años de escolaridad obligatoria –primero básico a cuarto medio–. Luego, durante el gobierno de Michelle Bachelet, en 2008, se incorpora la subvención educacional universal para los niveles de prekinder y kinder, período en el cual se dedica el esfuerzo hacia la cobertura en salas cuna (0 a 2 años). Hoy podemos decir, con orgullo, que 7 de cada 10 estudiantes de la educación superior son la primera generación de sus familias en acceder a este nivel educativo.

A pesar de ese gran logro en cobertura, aún subsisten problemas de envergadura relacionados, sobre todo, con la calidad de la educación en términos de los aprendizajes que logran los niños, niñas y jóvenes de nuestro país. Asimismo, la

* Ministro Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), República de Chile.

** Experto Centro de Estudios del Desarrollo, CPCE-Universidad Diego Portales.

aún insuficiente calidad difiere según el nivel socioeconómico de las familias de los alumnos que asisten a las instituciones de educación y la localización geográfica de las mismas, que, a su vez, también se relaciona con las características socioeconómicas de las familias, ya que Chile presenta una importante segregación espacial. Estudios recientes muestran que este último tipo de segregación, en el caso de la educación escolar, podría ser más aguda (Valenzuela & Bellei, 2008).

Dichos problemas no son nuevos. Ya en 1994 había conciencia de que Chile requería avanzar en estas materias y ese mismo año se constituyó una comisión de expertos conocida como “Comisión Brunner” (Informe de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, 1995) cuya misión era recomendar medidas que permitieran mejoras educativas al país. Ese acuerdo, por las circunstancias atribuibles al momento social y político en que fue logrado, tuvo menos debate y disputa pública y resultó menos complejo de alcanzar que el acuerdo tratado en este capítulo (Acuerdo por la Calidad de la Educación del año 2007). Asimismo, al analizar retrospectivamente su efectividad en relación a las metas país que propuso, se puede señalar que varias fueron logradas.

En efecto, se incrementó la inversión nacional –pública y privada– en educación desde un 4% a un 7% del PIB (2002); se implementó la Jornada Escolar Completa para cerca de un 80% de la matrícula subvencionada y se modificó la educación media con una reforma curricular (1998). Sin embargo, el propósito de fortalecer la profesión docente se tradujo en un gran número de iniciativas, no del todo coherentes y articuladas, que no pueden denominarse una “política de desarrollo de la profesión” (Avalos, 2009). Asimismo, se dieron aún menos avances en lo referido al propósito de otorgar mayor autonomía a los establecimientos escolares y resolver las rigideces institucionales las que, según un sector, pudieran explicar la falta de progreso en materias de calidad. Como el mismo informe señala: *“Nada se ganaría con gastar más si no se cambia el contexto y los incentivos dentro de los cuales operan las escuelas; y no sería suficiente modificar ese contexto y los incentivos que proporciona si el país no invierte más en educación”*¹.

En el año 2006, a inicios de la administración Bachelet, se preveía una agenda educativa de continuidad para la educación básica, media y superior, siendo la novedad el nuevo impulso que se buscaba dar a la educación parvularia, mencionada anteriormente. Sin embargo, durante los primeros meses de su administración, la denominada “luna de miel” que en general tiene todo gobierno entrante, fue abruptamente interrumpida por la emergencia no prevista de un movimiento social de vastas consecuencias y alcances: la denominada “revolución pingüina”, liderada

¹ Menos notorios que ese acuerdo han sido debates y consensos que permitieron avanzar en reformas a la ley de jornada escolar completa (2004), al estatuto de la profesión docente (2001, 2002, 2006) y a la ley de subvenciones (2008). El primero de esos consensos permitió avances en materia de cobertura de la jornada escolar completa, Ley N° 19.976 de 2004; el segundo se refiere a perfeccionamientos en ámbitos específicos de las normas laborales docentes, así como mejoras en sus remuneraciones, ello expresado en varias leyes (aunque aún existen importantes discrepancias respecto de la norma que rige las relaciones laborales docentes: el estatuto de la profesión docente DFL N° 1 de 1997); el último significó un incremento sustantivo del financiamiento del sistema escolar, Ley N° 20.247 y la ley de subvención escolar preferencial, Ley N° 20.248, ambas de 2008.

por estudiantes secundarios. Ese movimiento, que por sus particularidades (alcance, nuevos modos de organización y vocería) es objeto de estudio para la academia (González *et al.*, 2007; Baeza & Sandoval, 2006; Donoso, 2010), tuvo un alcance nacional de primera magnitud. En efecto, logró movilizar cerca del 80% del estudiantado secundario del país durante su apogeo (abril-mayo 2006, de acuerdo a Informes Mineduc), a través de tomas de los establecimientos educacionales y otro tipo de manifestaciones, concitando un enorme apoyo ciudadano (según una encuesta de la empresa Feedback, 2007, éste llegó a ser de un 80%)².

Los secundarios consiguieron movilizar a los estudiantes y fueron poco a poco articulando un discurso de corto plazo más bien reivindicativo (agenda corta)³ y uno de largo plazo (agenda larga), más ideológico y exigente, de cambios estructurales en materia educativa. En efecto, mientras el movimiento se ampliaba incluyendo a estudiantes de educación superior, colegio de profesores, algunas asociaciones de padres y apoderados e incluso dirigentes políticos, los jóvenes comenzaron a exigir la derogación de la Jornada Escolar Completa (JEC) y de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), así como la “desmunicipalización”, es decir, traspasar la administración de la educación estatal desde los municipios al gobierno central o algo similar que, según su visión, permitiría mejorar la calidad de la educación.

La demanda por calidad para todos es también una exigencia de justicia e igualdad, ya que, fruto del incremento sustantivo de las oportunidades educacionales⁴ y de las mayores expectativas de las familias respecto de las oportunidades de formación de sus hijos⁵, que claramente se han desplazado hacia la educación superior, se movió el horizonte de las demandas de todos los niveles sociales, en particular de los sectores medios y de menores recursos.

La dimensión de este fenómeno se puede apreciar en que, luego de casi dos meses de movilizaciones y protestas, la Presidenta de la República dio a conocer, por cadena nacional, una serie de medidas que se harían cargo de la situación, entre otras, la creación de una Superintendencia de Educación, el fortalecimiento

² Estudio realizado a petición del Mineduc, que se usó internamente por esta institución.

³ Pase Escolar para todo el año (tarifa especial para el uso del transporte público por parte de los estudiantes); PSU gratuita (prueba de selección para la educación superior); alimentación escolar para los establecimientos en Jornada Escolar Completa (JEC); mejora sustantiva de la JEC, no más de lo mismo; mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de los liceos públicos y en particular de los técnicos; más oportunidades educativas para los jóvenes de la educación media de carácter vocacional o técnica (ej. prácticas profesionales financiadas). Los resultados de dichas demandas se tradujeron, entre otros, en que en los últimos cuatro años, se pasó de 1,4 millones de raciones alimenticias diarias que se entregaban a los estudiantes antes del movimiento (2006), a 2,1 millones de raciones diarias el 2009.

⁴ En un artículo en un medio de circulación nacional (Revista del Sábado, El Mercurio) y en un momento de plena efervescencia estudiantil, la historiadora chilena y experta en este campo, Sol Serrano (2006), señalaba: “El año 1999, 5 de cada 10 estudiantes de la educación secundaria, eran la primera generación de sus familias en terminarla”.

⁵ El CIDE realiza una encuesta que longitudinalmente ha registrado percepciones acerca de los más diversos temas de la agenda educativa de los actores relevantes del sistema escolar. En estas encuestas se puede seguir la evolución de la percepción de los padres de familia respecto de las oportunidades educativas que creen tienen y/o tendrán sus hijos. Si se sigue la serie, centrándonos ahora en el quintil más pobre de la población, se podrá observar que en un plazo de 20 años se han multiplicado por tres los que creen que sus hijos accederán a la educación superior.

por estudiantes secundarios. Ese movimiento, que por sus particularidades (alcance, nuevos modos de organización y vocería) es objeto de estudio para la academia (González *et al.*, 2007; Baeza & Sandoval, 2006; Donoso, 2010), tuvo un alcance nacional de primera magnitud. En efecto, logró movilizar cerca del 80% del estudiantado secundario del país durante su apogeo (abril-mayo 2006, de acuerdo a Informes Mineduc), a través de tomas de los establecimientos educacionales y otro tipo de manifestaciones, concitando un enorme apoyo ciudadano (según una encuesta de la empresa Feedback, 2007, éste llegó a ser de un 80%)².

Los secundarios consiguieron movilizar a los estudiantes y fueron poco a poco articulando un discurso de corto plazo más bien reivindicativo (agenda corta)³ y uno de largo plazo (agenda larga), más ideológico y exigente, de cambios estructurales en materia educativa. En efecto, mientras el movimiento se ampliaba incluyendo a estudiantes de educación superior, colegio de profesores, algunas asociaciones de padres y apoderados e incluso dirigentes políticos, los jóvenes comenzaron a exigir la derogación de la Jornada Escolar Completa (JEC) y de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), así como la “desmunicipalización”, es decir, traspasar la administración de la educación estatal desde los municipios al gobierno central o algo similar que, según su visión, permitiría mejorar la calidad de la educación.

La demanda por calidad para todos es también una exigencia de justicia e igualdad, ya que, fruto del incremento sustantivo de las oportunidades educacionales⁴ y de las mayores expectativas de las familias respecto de las oportunidades de formación de sus hijos⁵, que claramente se han desplazado hacia la educación superior, se movió el horizonte de las demandas de todos los niveles sociales, en particular de los sectores medios y de menores recursos.

La dimensión de este fenómeno se puede apreciar en que, luego de casi dos meses de movilizaciones y protestas, la Presidenta de la República dio a conocer, por cadena nacional, una serie de medidas que se harían cargo de la situación, entre otras, la creación de una Superintendencia de Educación, el fortalecimiento

² Estudio realizado a petición del Mineduc, que se usó internamente por esta institución.

³ Pase Escolar para todo el año (tarifa especial para el uso del transporte público por parte de los estudiantes); PSU gratuita (prueba de selección para la educación superior); alimentación escolar para los establecimientos en Jornada Escolar Completa (JEC); mejora sustantiva de la JEC, no más de lo mismo; mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de los liceos públicos y en particular de los técnicos; más oportunidades educativas para los jóvenes de la educación media de carácter vocacional o técnica (ej. prácticas profesionales financiadas). Los resultados de dichas demandas se tradujeron, entre otros, en que en los últimos cuatro años, se pasó de 1,4 millones de raciones alimenticias diarias que se entregaban a los estudiantes antes del movimiento (2006), a 2,1 millones de raciones diarias el 2009.

⁴ En un artículo en un medio de circulación nacional (Revista del Sábado, El Mercurio) y en un momento de plena efervescencia estudiantil, la historiadora chilena y experta en este campo, Sol Serrano (2006), señalaba: “El año 1999, 5 de cada 10 estudiantes de la educación secundaria, eran la primera generación de sus familias en terminarla”.

⁵ El CIDE realiza una encuesta que longitudinalmente ha registrado percepciones acerca de los más diversos temas de la agenda educativa de los actores relevantes del sistema escolar. En estas encuestas se puede seguir la evolución de la percepción de los padres de familia respecto de las oportunidades educativas que creen tienen y/o tendrán sus hijos. Si se sigue la serie, centrándonos ahora en el quintil más pobre de la población, se podrá observar que en un plazo de 20 años se han multiplicado por tres los que creen que sus hijos accederán a la educación superior.

de los municipios a través de la promoción de la asociación entre ellos y de nuevas formas de administración y gestión de los establecimientos, el fortalecimiento de la evaluación y formación docente y el establecimiento de un consejo asesor que debatiría sobre los temas relevantes en educación, generando propuestas que serían luego discutidas en todo Chile.

Así, el 7 de junio de 2006 se constituye el “Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación” que debía, en un plazo de un semestre, llegar a acuerdos amplios en relación a cambios que permitieran mejorar la calidad de la educación. Su creación permitió, en un primer momento, bajar la presión del movimiento. A este fueron convocados expertos de un amplio espectro político, representantes de grupos sociales incluidos los estudiantes secundarios y universitarios, rectores de universidades públicas y privadas, así como representantes gremiales de diversos agentes del sistema escolar (profesores y administradores educativos). Al mismo tiempo se relegó el Mineduc, que desde una posición muy desmedrada y en el centro del conflicto, pasó a un discreto segundo plano de liderazgo en la gestión de la agenda educativa, con cambio de ministro incluido (primera crisis de gabinete de la Presidenta Bachelet)⁶.

El debate al interior del Consejo se mostró complejo desde un inicio. Todos los sectores intentaron acercar posiciones, sin embargo, se hizo evidente la dificultad de lograr acuerdos. Luego de meses de trabajo, se logró convergencia sólo en dos ámbitos: 1) La urgencia de instalar un sistema de aseguramiento de la calidad a nivel de la educación escolar y los principios que debieran inspirar esa institucionalidad y 2) La necesidad de cambiar la estructura curricular actual de ocho años de básica y cuatro de media, por una de seis de básica y seis de media. Los cuatro primeros años de este último nivel serían de formación general y los dos últimos de especialización, aprovechando la obligatoriedad de 12 años de escolaridad.

En el resto de los temas abordados por el Consejo se expresaron posturas discrepantes. Así, respecto del financiamiento se produjeron divergencias en relación al actual sistema vía subvención (subsidio a la demanda) y su reemplazo por otro que no necesariamente pagara según matrícula corregida por asistencia, así como también respecto de la existencia del sistema de financiamiento compartido⁷ y sus posibles efectos regresivos y de segregación de la matrícula. Se discrepó respecto del mejor modelo de administración de la educación pública (su mantenimiento

⁶ No obstante lo anterior, el Ejecutivo tomó una primera medida que fue el envío de un proyecto de ley de reforma constitucional que modificaba el Derecho a la Educación (enviada el 6 de junio de 2006 al Congreso).

⁷ Permite a los padres o apoderados de estudiantes que reciben subvención escolar realizar un pago complementario a los establecimientos que reciben a sus hijos. En el caso de establecimientos administrados por privados, ello puede realizarse en básica y media, sin embargo, en el caso de establecimientos estatales, ello sólo puede realizarse en educación media cuando exista acuerdo de la mayoría de los padres. Esta es una fórmula de financiamiento previamente existente y de larga data (mediados del siglo XX), la cual fue reformulada para su expansión a partir de una reforma legal el año 1993. Fue iniciativa del primer gobierno de la Concertación, la cual hasta hoy es cuestionada por expertos en el tema por su efecto discriminador y de segregación de la matrícula (Bellei & Valenzuela, 2008).

En la actualidad el aporte global que las familias realizan por este concepto bordea los USD 400 millones anuales. (Mineduc Subvenciones, 2009).

a nivel local o su recentralización en algún grado), llegando sólo a acuerdo en el establecimiento de un conjunto de principios que debieran inspirar el fortalecimiento de esta modalidad de administración educativa. No se logró consenso respecto del carácter de los administradores privados que reciben subvención o aportes del Estado, en particular en relación a la posibilidad que éstos tienen de lucrar con el servicio que prestan⁸. Lo mismo ocurrió respecto del estatuto laboral que rige a los profesores y a la posibilidad de crear una carrera profesional que eleve el estatus de esta profesión, quedando abierta la disputa según la cual un sector (Alianza por Chile y algunos expertos pro Concertación) asigna al estatuto profesional rigideces que han impedido la mejora de la calidad educativa. Tampoco se alcanzó acuerdo en relación a la opción de los establecimientos, de aplicar sistemas de selección de sus alumnos, existiendo dos posturas extremas: que ésta exista siempre y reglada o que se prohíba para todos los niveles y grados escolares⁹.

Dichas materias se explicitaban en el Informe que se entregó a la Presidenta el 11 de diciembre de 2006, el que no contó con la firma de representantes de los estudiantes y del profesorado quienes, días antes de esta entrega, desconocieron la representatividad de ese documento y elaboraron uno propio (muy poco conocido). De todas maneras, no consiguieron la resonancia ni el apoyo público suficientes para desacreditar el informe oficial.

Con el documento en sus manos, el gobierno impuso una agenda exigente en contenidos y plazos, enfrentando una amplia gama de temas relacionados con la institucionalidad marco del sistema y el aseguramiento de la calidad educativa, posibles modelos de administración de la educación pública y financiamiento del sistema. Se constituyó un "Comité de Ministros" encabezado por Educación¹⁰. El cual, por instrucciones presidenciales, determinó que se elaborarían cambios referidos al marco institucional a través de dos iniciativas legales, el proyecto de Ley General de Educación (LGE), que reemplazaba la LOCE, y un proyecto de ley que creaba una Superintendencia de Educación, enviados al Congreso en abril y mayo de 2007, respectivamente. Asimismo, dentro de los anuncios del 21 de mayo (fecha de la cuenta presidencial anual a la nación), se anuncia un incremento histórico de la subvención escolar (15% general y 10% adicional a las escuelas rurales) y el mejoramiento del proyecto de ley de subvención escolar preferencial que se discutía en el Parlamento.

⁸ En Chile, desde los años 80, los administradores educativos privados que atienden estudiantes que reciben subvención escolar del Estado pueden retirar utilidades por la prestación del servicio (lucro).

⁹ Llama la atención el hecho que siendo los estudiantes secundarios en general partidarios de eliminar la selección, hayan puesto una salvedad para un cierto tipo de establecimientos de educación secundaria de carácter tradicional y buenos resultados educativos, los cuales aplican procesos de selección muy exigentes (denominados liceos emblemáticos y tradicionales, que se encuentran entre los mejores de la educación pública). La mayoría de los principales dirigentes del movimiento secundario consideraban positiva la selección en ese caso, siendo además ellos mismos alumnos de algunos de esos establecimientos (Fuente: Diversos medios de comunicación escrita y de circulación nacional de la época).

¹⁰ Integraban este Comité, además del de educación, los ministros de Interior (Jefe del Gabinete presidencial), Secretaría General de la Presidencia (coordina la agenda parlamentaria) y de Hacienda (finanzas).

Ambas iniciativas representan, en régimen, un aumento de un 25% del financiamiento del sistema escolar (aproximadamente USD mil millones anuales).

Los partidos que constituían la oposición con representación parlamentaria (Alianza por Chile) se plantearon francamente en contra de los dos nuevos proyectos de ley (LGE y Superintendencia) debido a que, en opinión de este conglomerado político, esos proyectos introducían fuertes restricciones a la libertad de enseñanza, personas e instituciones y al excesivo control sobre los procesos educativos, amenazando la diversidad del sistema. Se debatió fuertemente respecto de la eliminación del lucro y la selección de alumnos hasta el 8° de los 12 grados de la educación obligatoria (LGE), así como también respecto de las atribuciones de la nueva Superintendencia. A juicio de la oposición, dicha entidad contaría con un poder fiscalizador y de control excesivo frente a una gran variedad y número de administradores educacionales (sostenedores), muchos de ellos del tamaño de empresas pequeñas y familiares. Asimismo, se criticaba el que se concentraran en un solo organismo las funciones de fiscalización de los recursos y de control de la calidad educativa, ambas de distinta naturaleza.

La oposición estaba muy consciente de que se necesitaban sus votos para convertir la iniciativa en ley, puesto que la mayor parte de las reformas de la LGE requería de un quórum elevado de aprobación parlamentaria (4/7 de los parlamentarios en ejercicio) que el gobierno no poseía.

Así, la Alianza por Chile respondió en bloque, elaborando un proyecto de ley alternativo a la LGE que abordaba de manera integral los déficit relacionados con el marco e institucionalidad general del sistema escolar y el aseguramiento de la calidad de la educación, tocando temas como la autonomía de los centros escolares en el plano académico, administrativo y financiero; los objetivos de enseñanza aprendizaje, la flexibilidad curricular; la existencia de selección de alumnos y reglas en que ésta debiera operar; las barreras de entrada para sostenedores educativos, y las reglas laborales de los maestros y su mayor flexibilidad.

Entre el anuncio del proyecto alternativo de la oposición y el momento en que éste se difundió, pasaron unos meses en los que, salvo el debate público, los proyectos de ley no tuvieron avances en su tratamiento por parte del Congreso. Recién conocido el proyecto de la oposición, el gobierno y los diputados de gobierno forzaron una primera votación en la comisión especializada de Educación, la que aprobó en general la idea de legislar en la LGE tal cual había sido enviada por el Ejecutivo. Ello con la frontal oposición de la Alianza por Chile, que alegó que con la medida se mostraba intolerancia e incapacidad de diálogo.

Así las cosas, empatado y muy tensionado el debate y viéndose difícil el tránsito legislativo de ambas iniciativas legales, dado los quórum que requerían, ambas partes iniciaron acercamientos para destrabar su tratamiento. Desde los dos sectores se consideraba necesario y bueno para el país legislar en la materia. Entre las razones más importantes que tuvo a la vista cada sector destacan: valoración del cambio, que resultaba aconsejable debido a que la demanda realizada por los secundarios concitaba un amplio apoyo ciudadano y convicción de que la mejora de la calidad de la educación requería de reformas a la institucionalidad.

Unos meses antes, este escenario era impensable para muchos. El movimiento secundario impuso la necesidad de cambio, en particular en lo referido a la “ley

marco” que regía la educación escolar, la LOCE, que no había sufrido demasiadas transformaciones desde el retorno a la democracia (1990). Así, lo que comenzó como un proceso de protestas de estudiantes secundarios, terminó en un debate nacional respecto de cómo mejorar la calidad de la educación, que se tradujo en una serie de reformas y proyectos de ley.

En las siguientes secciones de este documento se intenta sintetizar los principales hitos del proceso de trabajo entre el gobierno, los partidos políticos de la Alianza por Chile (oposición) y la Concertación de Partidos por la Democracia (pro gobierno) y que terminó en un “Acuerdo Educacional por la Calidad de la Educación” en noviembre de 2007. En efecto, luego del debate inicial sostenido y de conocerse las propuestas legislativas de ambos sectores, se estableció una mesa de trabajo técnico-política (con parlamentarios y técnicos de ambos sectores, así como representantes del gobierno), que presidió la ministra de Educación. Se definió una agenda de trabajo temático (la que se puede seguir en el punto 3) y junto con ello se definió un modo de abordar los temas y un calendario de contenidos que se siguió rigurosamente durante la primera fase del proceso¹¹. Cada sector estableció un responsable de la coordinación y ambos hicieron las veces de secretaría ejecutiva de la mesa, que fue la que generó el documento de acuerdo (Acuerdo por la Calidad de la Educación) suscrito por todos los partidos representados en el Congreso Nacional. Dicho acuerdo fue la base para los proyectos de ley sustitutivos de los originales, que fueron una versión acordada por todos los sectores.

En la próxima sección se expone la visión de los autores respecto de la importancia de los acuerdos de largo plazo en educación; luego, se explicitan los temas estructurales que buscó resolver el Acuerdo (incluye aquellos donde no se llegó a consenso), así como también aquellos que no fueron considerados. Cerrada esa sección se realiza una reflexión respecto de las lecciones de este proceso, para luego mostrar que este Acuerdo tuvo alta visibilidad pública e inéditos grados de participación de actores, ello en comparación con otras políticas. Finalmente una breve conclusión.

1. LA IMPORTANCIA DE LOS ACUERDOS DE LARGO PLAZO EN EDUCACIÓN

La literatura especializada en ciencias políticas (Morlino, 1985; Sartori, 1996) avala la importancia y utilidad de los acuerdos sociales y políticos amplios, en particular en áreas donde se requiere legitimidad, estabilidad y consistencia de las políticas en el tiempo, como es el caso de educación.

Adicionalmente, se debe considerar que los errores en educación cuestan muy caro, dado que las consecuencias no se ven de inmediato, sino que se observan mucho tiempo después, en el mediano y largo plazo. En educación, tal vez como en ningún otro sector de la política pública, se puede hablar de “décadas perdidas” ante fallas en el diseño e implementación de las políticas educacionales.

¹¹ Temario: (i) deberes y derechos, (ii) sistema de aseguramiento de la calidad, (iii) currículum, (iv) mecanismos de financiamiento, (v) gestión escolar y requisitos de los sostenedores y (vi) Consejo Nacional de Educación.

Por lo tanto, educación es un campo en el que se requiere concitar voluntades y alinear a una enorme cantidad de personas en un propósito compartido. Su desarrollo puede verse negativamente afectado, cuando el diálogo y la búsqueda de entendimiento, en los propósitos y medios para alcanzarlos, son desvalorizados por las mayorías y minorías políticas y sociales. Es cierto: los acuerdos dejan insatisfechos y heridos en cada uno de los sectores que concurren a ellos. Sin embargo, y a su favor, tienen el beneficio de generar espacios de cooperación en donde las concesiones mutuas aseguran permanencia y sustentabilidad de las políticas, teniendo como externalidad adicional el aumento de la confianza entre sectores políticos y sociales que pudieran ser adversarios.

Todo lo anterior nos refiere a la urgencia y enorme necesidad de acuerdos educativos amplios en los contenidos y prolongados en su tiempo de vigencia. Sólo así se asegura cierta direccionalidad y consistencia de los procesos de reforma educativa, en particular cuando estos se refieren a la calidad. Tal como lo señalase A. Schleicher (2005, 2008), experto encargado de la prueba internacional PISA (Programme for International Student Assessment), el largo plazo es un requisito fundamental para el éxito de las políticas educativas, las cuales muestran sus resultados luego de décadas de esfuerzo consistente y sostenido.

En definitiva los acuerdos de largo plazo favorecen la gobernabilidad de los sistemas. Tema emergente, muy vigente y crecientemente estudiado por numerosos especialistas del sector educación (Iaes & Delich, 2009; Navarro, 2006). Las experiencias de reforma implementadas en América Latina en las últimas décadas tendieron a olvidar esta dimensión del cambio. Pero hoy surge con fuerza como parte de las agendas educativas de nueva generación, el desarrollo de capacidades en los sistemas educativos para establecer reglas y principios institucionales que faciliten y/o potencien la coordinación de acciones entre los diversos agentes. Ello contribuirá decisivamente al alineamiento de propósitos de todos y, por tanto, hará posible un mejor funcionamiento y un efectivo autocontrol del sistema.

En conclusión, un contexto institucional estable, conocido y previsible, que permite llegar a acuerdos entre los diferentes sectores, es clave a la hora de implementar procesos de cambio –no sólo en el ámbito educativo–, ya que permite incrementar la confianza y dar seguridad a los actores para asumir los riesgos que conlleva dicho proceso. En la hora presente, el desafío del sistema escolar chileno es lograr una educación de calidad para todos. En ese contexto, los acuerdos de largo plazo juegan un rol aún más relevante que en el pasado.

2. LOS TEMAS ESTRUCTURALES QUE BUSCÓ RESOLVER EL ACUERDO

Como se ha mencionado, existían diversas visiones y demandas al sistema educativo. Por una parte, se argumentaba que la ley marco (LOCE) generaba un sistema educativo muy desregulado (Banco Mundial, 2007), otros manifestaban que ésta y otras leyes que regulan al sector no orientaban al sistema educativo hacia mejoras en la calidad y, finalmente, algunos incluso sostenían que esta ley

debía ser derogada sólo por no haber sido promulgada en alguno de los gobiernos posteriores al retorno de la democracia.

En el primer caso los argumentos se basaban, entre otros, en un informe encargado al Banco Mundial que comparaba el sistema escolar chileno con algunos otros países con uno de mejor calidad, concluyendo que existiría una muy débil relación del centro (Mineduc) con los establecimientos escolares, y que no existían mecanismos de aseguramiento reales para que, en el ejercicio de su autonomía, los establecimientos educativos pudieran desarrollar procesos de mejora continua. Este último se refiere a un marco institucional que les presione a la mejora y, al mismo tiempo y en un balance virtuoso, les ofrezca los apoyos necesarios para esas mejoras, especialmente a los establecimientos que carecen de capacidades para abordar sus déficits¹². Esa era la postura sostenida por la Concertación. Por otra parte, la segunda postura, de la Alianza por Chile, tiene una visión que, si bien concuerda con la primera en relación a que el sistema no orienta a la calidad, difiere en relación a las razones. Quienes sostienen esta segunda visión son críticos de la regulación excesiva y no creen que la mejora en la calidad sea alcanzada sólo con un mayor control, sino más bien, con un sistema que ponga los incentivos hacia la calidad y, a la vez, otorgue las herramientas (autonomía) a las escuelas para que éstas puedan alcanzarlo. En ese sentido, sostienen justamente que, uno de los grandes impedimentos que hoy tienen los establecimientos para alcanzar mejores resultados, es que los sostenedores no cuentan con las atribuciones para lograrlo, ya que el Mineduc concentra hoy las facultades que, según la literatura (y en esto hay un gran consenso), debieran tener las escuelas o sus sostenedores y que, por tanto, les impide hoy gestionar correctamente sus escuelas¹³.

Considerando los puntos de vista antes planteados, el acuerdo estableció un nuevo balance entre la autonomía de los centros escolares y las regulaciones necesarias para que esa autonomía sea ejercida, estableciendo consecuencias directas para aquellas escuelas que no logran resultados de una mínima calidad. Se sentaron así las bases institucionales para que, en un plazo prudente, se logre que el sistema escolar en su conjunto y, especialmente los establecimientos educacionales, modifiquen sus prácticas y cultura, orientándose hacia una donde se hagan responsables (respondan) por los resultados educativos de los estudiantes.

A continuación se discuten los diferentes temas que fueron parte del Acuerdo, considerando las posturas iniciales de cada sector y los consensos que se alcanzaron.

¹² Es importante destacar que dicho informe fue criticado por parte de la oposición por dos razones. En primer lugar, porque no existe claridad respecto de la elección de los países incorporados en el estudio. En efecto, de elegirse otras naciones, las conclusiones podrían ser diferentes. En segundo lugar, el foco del trabajo está sólo en un criterio: el nivel de regulación que tienen los países con buenos o malos resultados, dejando fuera muchas otras variables que pueden ser más relevantes a la hora de explicar el desempeño. En efecto, estas otras razones podrían confundirse con el factor "regulación" y dicho trabajo al no seleccionar aleatoriamente los países ni buscar la causalidad en otros factores, no logra establecer las verdaderas razones de los mejores resultados en calidad.

¹³ Una explicación detallada de este argumento puede encontrarse en Beyer (2000) y Eyzaguirre y Fontaine (2001).

2.1. Derechos y Deberes de los Actores Educativos

Este fue el primer campo que se abordó en el trabajo conjunto, donde se incorporaron las definiciones que guiarían las normas en debate: definición de la educación, los principios que deben inspirar al sistema escolar chileno, los derechos y deberes de los diferentes actores y normas relativas a la selección y discriminación arbitraria de alumnos.

En primer lugar, se convino en un perfeccionamiento de la definición de educación formal introduciendo algunas modificaciones en cuanto a la finalidad de la educación (se agregó el desarrollo ético, y afectivo y la paz; conducir su vida en forma plena, participar en forma tolerante, solidaria y democrática en la comunidad y trabajar y contribuir al desarrollo del país) y, en relación a donde ésta se enmarca (agregándole el respecto a los derechos humanos, libertades fundamentales, diversidad multicultural). Asimismo, se recoge una de las propuestas del proyecto original del Ejecutivo agregando la palabra “aprendizaje”, quedando entonces la educación como “... *el proceso de aprendizaje permanente que abarca las distintas etapas de la vida de las personas...*” (LGE, Artículo 2°), que para dicho sector representa una definición centrada en los aprendices y no en la enseñanza, orientación que la Alianza comparte. Finalmente, se agrega la educación no formal (además de la formal e informal), como una de las formas en que la educación puede manifestarse.

En referencia a los principios del sistema educativo, se debatió sobre su conveniencia. La postura inicial de la Alianza (oposición) era que estableciendo principios generales se corría el riesgo de limitar y restringir la interpretación de la normativa y todo lo que de ella se desprende. Sin embargo, finalmente se convino establecerlos, reformulando la propuesta original del Ejecutivo, ahora enriquecida y precisada por los aportes y propuestas de la Alianza. Cuestión similar ocurrió con los derechos y deberes de los miembros de las comunidades educacionales, donde se iteró; sobre la base de la propuesta original del Ejecutivo, acordándose un texto que quedó plasmado en el documento técnico y que se traspasó luego, literalmente, a la propuesta legal definitiva.

Durante el debate parlamentario en el Senado se planteó la necesidad de intentar una definición de comunidad educativa, ya que el proyecto señalaba los derechos y deberes de los miembros pero evitaba definir el “ente” por la dificultad que ello conlleva. Finalmente forzado a una definición, el Ejecutivo propuso una que contó con un acuerdo amplio (LGE, Artículo 8°)¹⁴.

De tratamiento especial y de muy difícil despacho fueron los temas de selección y discriminación de alumnos, en particular, el primero de ellos. En el trasfondo de

¹⁴ “La comunidad educativa es una agrupación de personas que inspiradas en un propósito común integran una institución educativa. Ese objetivo común es contribuir a la formación y el logro de aprendizajes de todos los alumnos que son miembros de ésta, propendiendo a asegurar su pleno desarrollo espiritual, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico. El propósito compartido de la comunidad se expresa en la adhesión al proyecto educativo del establecimiento y a sus reglas de convivencia establecidas en el reglamento interno. Este reglamento debe permitir el ejercicio efectivo de los derechos y deberes señalados en esta ley”.

la discusión estuvo el principio de libertad de enseñanza¹⁵ y la comprensión que de él hacían ambos sectores. Por una parte, la Concertación señalaba que prima el derecho de elección de los padres y que los establecimientos educativos no podrían negar matrícula a nadie, sugiriendo que la sola postulación da a entender que los padres aceptan el proyecto educacional del establecimiento. Por su parte, la Alianza sostenía que un establecimiento (su administrador) tiene el legítimo derecho a discernir y seleccionar a sus alumnos, ello según su cercanía o grado de compromiso con el proyecto educativo. La primera postura restringía drásticamente la selección, la segunda buscaba conservarla. La solución encontrada fue de compromiso, permitiéndose la selección de alumnos pero reglada, siendo esencial que los padres conozcan el proyecto educativo del establecimiento al cual postulan sus hijos. Sin embargo, en el caso de los establecimientos que reciben subvención estatal, se prohibió la selección académica y por antecedentes económicos, hasta el 6° grado de educación básica (que en unos años más será el grado terminal del nivel básico).

Las normas de no discriminación incorporaron la prohibición de la cancelación de matrícula a alumnos de bajo rendimiento académico o repitentes, donde la Alianza señalaba la conveniencia de que los establecimientos conservaran esta atribución y la Concertación, que no la tuvieran nunca. Se convino que los alumnos tengan el derecho de, al menos, repetir un grado en cada nivel educativo (educación básica y media), sin que por ello puedan ser expulsados del establecimiento educacional. Se dejó a criterio reglamentario de los propios establecimientos, el accionar frente a casos de reincidencia. Por otro lado, se consolidó la propuesta original del Ejecutivo que resguardaba derechos de los alumnos respecto de la no retención de sus antecedentes académicos (ni someterles a cualquier situación arbitraria, frase incorporada posteriormente en la discusión parlamentaria), incluso en el caso de existir un pago pendiente de los padres.

2.2. Currículo

Este fue el segundo campo tratado y, probablemente, donde el acuerdo fue más fácil. Bajo esta sección se debatió respecto de los contenidos curriculares y los procedimientos para su aprobación, los espacios para la diversidad, cambios a la estructura escolar chilena (8 años en educación básica y 4 años en media) y otras normativas relacionadas con esta materia.

En relación a los contenidos curriculares, se construyeron los objetivos generales de aprendizaje de los niveles de educación parvularia, básica y media usando las propuestas de ambos proyectos. Este fue un fructífero trabajo conjunto (fue el primer tema despachado por el acuerdo). Es importante señalar que los cambios en esta materia son de la mayor significación para el futuro diseño curricular. En primer término, se eliminó la obligación de adicionar a la definición de objetivos educativos fundamentales, los contenidos mínimos obligatorios (OFCMO).

¹⁵ Definido en la Constitución como el derecho a “abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales”...y donde “los padres tienen el derecho de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos”.

Desde la Concertación se considera que ello ha contribuido a rigidizar, hacer academicistas y muy extensas las bases curriculares de cada nivel (OFCMO grado por grado y por sector curricular). Al definir un currículo centrado en los aprendizajes, Chile se acerca hacia una concepción curricular más moderna basada en los aprendizajes nucleares o en competencias. Por su parte, la Alianza sostenía que los denominados OFCMO definidos por gobiernos de la Concertación y aprobados por el Consejo Superior de Educación, en realidad eran máximos y no mínimos (incluso algunas posturas más radicales rechazaban la existencia de un marco curricular obligatorio). Hubo acuerdo en la existencia de un currículo nacional y común, materia intransable para la Concertación. En su visión, la exposición de todos los estudiantes a una experiencia de aprendizaje común es importante por lo que representa para la identidad y cohesión social del país. Sin embargo, se convino que las bases curriculares y los planes y programas que el Mineduc elaborara a partir de ello (para establecimientos que no tienen planes y programas propios¹⁶) para establecimientos con jornada extendida, considerarían una proporción equivalente al 30% y 15% de tiempo de trabajo escolar de libre disposición, respectivamente, para que los establecimientos incorporaran objetivos y contenidos definidos por ellos (autonomía académica).

Asimismo, se acogió una novedosa propuesta que hacía el proyecto de la Alianza, consistente en la existencia de un “Banco de planes y programas de estudio” de donde los establecimientos también pueden escoger, en caso de no contar con planes propios y de no utilizar el plan del Mineduc. La norma definió los requisitos que esta oferta debería cumplir, como provenir de experiencias educativas exitosas y probadas en el país y acotó el número de estas opciones a no más de cinco por nivel educativo.

El conjunto de acuerdos también se refirió a los procedimientos para la aprobación de las bases curriculares nacionales y los programas de estudio, tanto de los propios de los establecimientos, como los del Mineduc. Este punto era de vital importancia para la Alianza, quien buscaba la presencia de mecanismos que resguardaran la existencia de diversidad en la oferta, respetando la libertad de las familias de escoger el tipo de enseñanza de sus hijos o pupilos. Se consideró entonces un método donde es el Mineduc quien desarrolla las bases curriculares, pero es el nuevo Consejo Nacional de Educación (discutido más adelante), cuya composición asegura diversidad, quien debería aprobar dichas bases. Asimismo, si bien se conservó la atribución del Mineduc de aprobar los programas propios presentados por los establecimientos educativos, sus atribuciones para rechazarlos se restringieron, creándose además, mecanismos de apelación ante el Consejo Nacional de Educación.

La conveniencia de modificar la estructura curricular chilena a un sistema de 6 años en educación básica y 6 en media había sido una materia acordada por el Consejo Asesor y acogida por la propuesta de la Alianza (no así por la propuesta original del ejecutivo), por lo que fue una materia en la que el consenso no fue

¹⁶ Según datos que maneja el propio Ministerio de Educación (Unidad de Currículum y Evaluación), no más de un 14% de los establecimientos educacionales posee programas propios, incluidos los particulares pagados.

difícil. Se debatieron las implicancias de este relevante cambio (su efecto en las condiciones de trabajo de los docentes, las instituciones escolares, su infraestructura y financiamiento y en las mallas de formación inicial de los maestros), conviniéndose la incorporación de esa reforma con una transición suficientemente larga, 8 años, que permitiera la adecuación de los agentes e instituciones a este cambio mayor. Puestos en la balanza los beneficios y costos de la medida, en particular los beneficios que podría implicar en materia curricular, en los procesos de enseñanza y en los docentes, se acordó dicho cambio¹⁷.

Otra materia acordada fue, como planteaba la propuesta original del Ejecutivo, el que se explicitara en la norma una serie de reglas respecto de la promoción y certificación de estudios, tanto para los egresados de la educación media vocacional o técnico profesional, como para quienes adquieren aprendizajes a través de la experiencia personal o en la vida laboral. Asimismo, se deja abierta la posibilidad futura de crear alternativas curriculares de aceleración, para estudiantes con especiales talentos, y se formalizan modalidades que, si bien existen desde hace muchos años, en la práctica se han mantenido en un estatus secundario: la educación de adultos y la educación para alumnos con necesidades educativas especiales. Para estas últimas modalidades, el Estado se obliga a diseñar propuestas curriculares (bases, ajustes a las bases en su caso y planes y programas de estudios). Al mismo tiempo, se releva con nuevos énfasis la formación técnica o vocacional, teniendo también mención especial la educación intercultural la que, producto del ejercicio democrático de comunidades de pueblos originarios, logró tener gran relevancia en la nueva ley marco (LGE).

2.3. Aseguramiento de la Calidad

Un tercer y fundamental campo, fue concordar un diseño institucional para asegurar la calidad de la educación. Este tema consideraba para el Ejecutivo las dos iniciativas presentadas (proyecto LGE y de Superintendencia) y, en el caso de la Alianza, era un elemento central de su propuesta integral de ley general. Las diferencias en este tema fueron superadas con relativa facilidad, sin embargo, conllevaron un importante debate previo.

Si bien, en el Consejo Asesor se había alcanzado un amplio acuerdo respecto de la necesidad de un sistema de aseguramiento de la calidad, éste sólo explicitaba sus principios generales (salvo la propuesta de posibles indicadores de calidad). Por lo tanto, este nuevo sistema –probablemente el tema más relevante y novedoso del acuerdo– fue analizado profunda y minuciosamente. Se trabajó en definir, en primer

¹⁷ Cabe recordar que este tema resultó particularmente duro para algunos parlamentarios que lo evaluaron como el fin de la educación rural, en especial de establecimientos muy pequeños de educación básica y que hoy atienden a los grados 7° y 8°, se entendió por parte de esos parlamentarios que con la reforma estas escuelas deberían dejar de ofrecer esos grados con graves consecuencias para esas comunidades y sus docentes. Incluso, en una presentación transversal que incluyó senadores de ambos sectores (10 de 39), llegaron a plantear la inconstitucionalidad de esa medida al Tribunal Constitucional (órgano que se pronuncia sobre la constitucionalidad de las normas). De haber acogido este organismo esa presentación, no habría sido posible la implementación de esta reforma.

lugar, las instituciones de la alta dirección encargadas del sistema de aseguramiento. Segundo, se definieron las funciones y atribuciones de cada una de ellas. Tercero, se trataron las sanciones y consecuencias asociadas, tanto al incumplimiento de las normas administrativas, como las referidas a calidad educativa. Por último, si bien existía un amplio acuerdo en que Chile requería fijar estándares en los cuales se basara la política de aseguramiento de la calidad, éstos ni las consecuencias asociadas a su incumplimiento habían sido definidas y, por tanto, fueron también parte de la discusión.

El Ejecutivo había concentrado en una sola institución las funciones de fiscalización y control de calidad educativa (Superintendencia), a diferencia de la Alianza, que separaba las funciones de fiscalización administrativa en una Superintendencia y de aseguramiento de la calidad en una nueva entidad: la Agencia Nacional de Aseguramiento de la Calidad Escolar. Se debatió acerca de las ventajas y desventajas de ambas opciones, conviniendo en que resulta más efectivo separar esas funciones, siguiendo el principio de la administración de que “a una función una organización”, aunque ello implicara la complejidad y los nuevos costos de coordinación que implica la creación de una nueva institución.

Se precisó, luego, el conjunto de atribuciones de cada institución que conformaría el “Sistema de Aseguramiento de la Calidad”: Consejo Nacional de Educación –que se trata en otro punto, Mineduc, Superintendencia y Agencia de Calidad de la Educación. En términos muy resumidos, y en el marco del sistema de aseguramiento de la calidad, se convino en que la tarea central del Mineduc¹⁸ sería la elaboración de los estándares (para su posterior aprobación por el Consejo Nacional de Educación) y coordinación del apoyo (tanto del Mineduc como de otras entidades) a las instituciones escolares que lo requirieran; en el caso de la Superintendencia sería la fiscalización (y sanción) del (in)cumplimiento de la ley, así como también de los recursos y la de resolver denuncias y reclamos y, en el caso de la Agencia, la evaluación, diagnóstico e información sobre la calidad de la educación (cumplimiento de estándares de calidad).

Un tema particularmente conflictivo para la Alianza fue aceptar que el Mineduc tuviera la función de apoyo o coordinación del apoyo a los establecimientos educacionales. Ello porque, tal como se presentaba en su propuesta, el Mineduc no debía intervenir en las escuelas directamente ya que podría generar una competencia desleal con el resto de las agencias de apoyo, así como el control directo de escuelas y una centralización que no se condice con la descentralización del sistema educativo chileno. Asimismo, se argumentó que ciertamente el giro del Mineduc no estaba en el apoyo pedagógico directo a las escuelas, sino en la dictación de las políticas educativas generales para el país. Es por ello que, en el proyecto de la Alianza, se proponía que cada escuela eligiera recibir apoyo de entidades independientes

¹⁸ Las funciones del Mineduc (dictación de políticas educativas, financiamiento, currículum, apoyo, información, etc.) no son tratadas en este trabajo, sin embargo, ellas fueron incluidas y se encuentran descritas en el informe técnico del Acuerdo (anexo) y en la LGE y proyecto de ley que crea la Superintendencia y Agencia de la Calidad de la Educación. En este trabajo se pone el foco en las funciones que el Mineduc realizaba que son trasladadas a otra organización más especializada y otras nuevas que se crean.

del Mineduc inscritas en un registro administrado por la “Agencia”. Por su parte, la Concertación consideraba central que existiera un órgano de la alta dirección responsable directamente del apoyo, partiendo de la evidencia empírica acumulada internacionalmente de que ningún sistema de aseguramiento de la calidad funciona adecuadamente sin un equilibrio óptimo entre las presiones-controles y el apoyo a los establecimientos para que superen sus debilidades (Schleicher, 2005, 2008; Barber & Moursehd, 2008).

Por otra parte, fue la Alianza la que remarcó la importancia de crear una institución especializada en la evaluación de la calidad del sistema, concepto desarrollado en su propuesta y que, considerando también los aportes de la norma del Ejecutivo, se convirtió en la Agencia de la Calidad de la Educación. Dado que se crearía una institucionalidad compleja para asegurar la calidad, resultaba importante especificar claramente la misión y tareas estratégicas de cada institución y asegurar el profesionalismo de sus integrantes. Mirando la experiencia internacional (Barber & Moursehd, 2008), regularmente se encuentran grados de especialización de una institución, ya sea fuera o dentro de los ministerios, concentrada en evaluar, recomendar mejoras, facilitar apoyos para la mejora y reportar públicamente los resultados de los agentes e instituciones educativas que son evaluados.

En relación a las sanciones, la lógica de todo sistema de aseguramiento es que existan consecuencias ante el incumplimiento, con el propósito de instalar una cultura donde los actores se responsabilicen por sus resultados. Porque, finalmente, el sistema existe para asegurar que todos los estudiantes desarrollen las competencias que declara el currículum nacional. Así, el debate se centró en las consecuencias para los establecimientos por el hecho de obtener sistemáticamente malos resultados educativos, medidos en pruebas estandarizadas y externas. En rigor, el problema era técnico. Se requería construir un dispositivo que fuera una señal clara para todos los establecimientos educacionales de que no da lo mismo obtener buenos o malos resultados, lo que implica compatibilizar el hecho de que si bien hay mucho que avanzar en calidad, el grueso de las instituciones educacionales y sus docentes hacen su mejor esfuerzo, y ello hay que estimularlo y protegerlo como parte de la riqueza del sistema.

Usando simulaciones hechas por el Mineduc sobre la base de los resultados reales de los establecimientos educativos chilenos y reconociendo la heterogeneidad (de establecimientos, administradores, estudiantes) de nuestro sistema, se ajustaron los resultados mínimos (para una futura construcción de estándares) que permiten identificar aquellos establecimientos cuyo desempeño es de menor calidad. Lo anterior permitió encontrar una fórmula para que la intervención de escuelas sea de dimensiones razonables y manejables por el sistema, puesto que es en este grupo de colegios donde se focalizaría el esfuerzo que, de fallar en plazos razonables (no más de cuatro años), obligarían a su intervención o cierre. Con ello, se intenta proteger los derechos de los niños, niñas y jóvenes y sus familias a recibir una educación de una calidad mínima, definida por esta nueva institucionalidad.

Se cree haber encontrado una fórmula que dará una señal potente a todos los agentes para que, por sucesivas mejoras, se eleve la calidad de la educación y se instale plenamente una cultura evaluativa y de responsabilidad por resultados.

En relación a la Superintendencia, las nuevas normas, mecanismos y procedimientos institucionales para el control y fiscalización del cumplimiento de la normativa y de los recursos que el Estado aporta a la educación, generaron un debate áspero. Pero dicha discusión logró alcanzar un punto medio en relación a cómo resguardar la gestión autónoma de los establecimientos, en un marco regulatorio que asegure y resguarde la fe pública y el buen uso de los recursos para educación. Este punto fue latamente abordado a la hora de definir la nueva Superintendencia de Educación y está reflejado en el proyecto sustitutivo de ley de aseguramiento de la calidad que fue elaborado de común acuerdo, reemplazando el proyecto original que crea la Superintendencia de Educación.

La discusión se centró, principalmente, en el objeto de fiscalización por parte de la Superintendencia. Para la Concertación, éste debía ser el uso de los recursos, planteando en un principio la ilegalidad de que los sostenedores pudieran percibir utilidades, y luego, fijando un porcentaje máximo para las ganancias. Para la Alianza, el rol de la Superintendencia debía ser la fiscalización del cumplimiento de la normativa, así como la aplicación de sanciones ante su incumplimiento, lo que incorporaba las posibles exigencias hacia los establecimientos, de presentar balances u otros estados financieros que fuesen requeridos, así como todas las demás exigencias en relación al personal, alumnos o apoderados. Sin embargo, este conglomerado político se oponía a que el uso de los recursos fuera sancionado. Ello porque, la base de un sistema de aseguramiento de la calidad es que los colegios alcancen estándares educativos altos y, por tanto, es ello lo que debe ser sancionado y no el cómo los recursos sean repartidos entre gastos en personal, infraestructura, equipamiento o ganancias, puesto que la Alianza no cree en la existencia de un único modelo de gestión de los recursos.

La anterior discusión se zanjó medianamente. Por una parte se descartó la ilegalidad de las ganancias y, por otra, se determinó que de todas maneras se fiscalizaría el uso de los recursos. Así, la argumentación se trasladó hacia si esto último se realizaría sólo en el caso de recursos públicos (postura de la Alianza) o si también se incluirían los recursos privados –que aportan las familias (postura de la Concertación), estableciéndose finalmente en el Acuerdo que sólo se haría en el caso de recursos públicos. Sin embargo, en el curso del tratamiento legislativo, tanto de la LGE como del aún proyecto de ley de aseguramiento de la calidad, y fruto del acercamiento de posiciones de los parlamentarios que participaron más activamente en este debate, se terminó por establecer el principio de que la Superintendencia fiscalizará la totalidad de los recursos. Incluso, en situaciones excepcionales y por demandas o denuncias de los padres, también podrá actuar en el caso de establecimientos particulares pagados.

En relación a las sanciones y consecuencias, el debate también fue intenso. La Alianza no estaba de acuerdo con la intervención de las escuelas de la manera propuesta por los proyectos de ley del Ejecutivo, considerando que el que un “administrador provisional” se hiciera cargo de la administración de las escuelas cuando se daban ciertas circunstancias (como faltas administrativas) era una expropiación. Asimismo, tampoco estaba de acuerdo con la forma en que se designaba este interventor (era elegido por el Mineduc de entre sus funcionarios o instituciones acreditadas en su Registro). Finalmente, se acordó que esta figura se usaría sólo en el caso de dar

continuidad de giro a los establecimientos que, luego del período fijado, no logren alcanzar los resultados esperados y deban terminar el año escolar¹⁹, así como también se definió que el administrador provisional fuese designado de un registro de expertos seleccionados por el sistema.

Finalmente, todo sistema de aseguramiento se basa en una política de estándares, que no son otra cosa que un conjunto de “criterios” o señales que permiten a los actores del sistema reconocer qué se espera de ellos (meta) y cuáles son los desempeños básicos que deben alcanzar todos (piso mínimo). Ello implícitamente obliga a definir qué se va entender por calidad educativa. Despejado lo anterior, se debe determinar quién define esas metas y mínimos.

En relación a calidad, se debatió respecto de la consideración de los aprendizajes de los niños –medido éste en pruebas estandarizadas y externas como las que posee Chile hace ya dos décadas²⁰– como único elemento para determinar la calidad de la educación. Si bien todos compartieron que las pruebas no son suficientemente exhaustivas para dar cuenta de un concepto de calidad que sea comprensivo de las múltiples dimensiones que posee el proceso educativo, son el mejor “proxy” que disponemos hoy respecto de los conocimientos, habilidades y actitudes (en su conjunto competencias) que muestran poseer nuestros estudiantes. Resulta a todas luces deseable ampliar el actual concepto puesto que éste es un terreno dinámico en donde aceptar lo anterior no significa que no se pueda avanzar, en tanto la tecnología de la medición lo permita.

No obstante lo anterior, para la Concertación, el concepto de calidad debía incluir aspectos referidos no sólo a los resultados educativos (aprendizajes de los alumnos), sino también a los procesos. Estos serían otros atributos asociados al desempeño de los agentes que educan a los alumnos, en particular, a la gestión de la enseñanza-aprendizaje. Para la Alianza, como se planteara más arriba en relación al uso de los recursos, la determinación de ciertos procesos como los mejores no asegura que se logre siempre la misma calidad puesto que existen diferentes estrategias y modelos educativos y, muchas veces, un mismo modelo funciona bien con ciertos niños, pero no con otros. No obstante lo anterior, ambos sectores reconocen que existen ciertas “prácticas educativas” que parecen ser más efectivas que otras.

Se llegó a una solución de compromiso aceptando todos que el mejor predictor de calidad del que disponemos son las mediciones de calidad de los aprendizajes y, por tanto, los estándares que conllevan consecuencias a los establecimientos por su (in)cumplimiento (en el extremo está el cierre de una escuela), estarían sólo relacionados con ellos. Sin embargo, se estableció que los diagnósticos que se hicieran por la Agencia a los establecimientos que no están alcanzando buenos desempeños, estarían basados también en estos otros estándares de desempeño de los establecimientos y sostenedores, siendo solamente indicativos.

¹⁹ Un caso excepcional para el uso de esta figura se da cuando el establecimiento que no logra los resultados es el único oferente en la zona, caso en el cual el administrador provisional se hace cargo de este por más tiempo y no lo cierra.

²⁰ Chile cuenta con mediciones de este tipo –Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) desde la década de los ochenta, donde se hicieron los primeros intentos con pruebas muestrales y, luego, durante los noventa, dichas mediciones se consolidaron pasando a ser censales y públicas.

2.4. Gestión Escolar

En relación a esta área se abordaron dos temas centrales y de carácter estructural. El primero, referido a la autonomía de los establecimientos y sus límites y, el segundo, respecto a los requisitos que deben cumplir tanto los establecimientos como los administradores de esos establecimientos para ser reconocidos por el Estado (requisito para recibir subvención, entre otros).

Respecto de la autonomía de los establecimientos, se debatió profundamente ya que, si bien es un valorpreciado para ambos sectores, era interpretado de una manera muy distinta.

La Alianza (oposición) planteó un concepto de autonomía de los establecimientos que incluía todas las dimensiones del ámbito escolar –académica, administrativa y financiera, enmarcadas en una serie de reglas generales como, por ejemplo, un currículo mínimo, requisitos de reconocimiento oficial, etc., podría desarrollar políticas administrativas en el mismo sentido, igual en el terreno financiero. La Concertación (Gobierno) planteó que la autonomía de los establecimientos es vital para la mejora de la calidad educativa, sin embargo, en el caso del sistema escolar, ésta se encuentra enmarcada en una serie de reglas para el funcionamiento de los establecimientos que restringían en mayor medida la autonomía, como por ejemplo, prohibía la selección de alumnos o su sanción cuando tuvieran bajos rendimientos.

En ese punto, de divergencia fuerte, se ensayó una visión compartida que quedó plasmada en el acuerdo y determinó el diseño de los proyectos sustitutos que se trabajaron conjuntamente para la LGE y la ley de aseguramiento de la calidad (ex superintendencia). Se convino que la autonomía “*se refiere a la libertad que tiene todo establecimiento educacional para definir, implementar y desarrollar su propio proyecto educativo en el marco de las bases curriculares nacionales y de las normativas que aplican al sector*” (Documento técnico del Acuerdo por la Calidad de la Educación, 2007, p. 27).

Con esa definición, y considerando el sistema de aseguramiento de la calidad mencionado en el punto anterior, se planteó que los establecimientos deben desarrollar al máximo sus capacidades en un marco de autonomía que se vería afectado en función de una “*gradiente de apoyos y consecuencias...según la calidad de los resultados de aprendizaje de los alumnos que atienden.*” (Documento técnico del Acuerdo por la Calidad de la Educación, 2007, p. 28). Es decir, defendiendo el principio de buen uso de sus recursos humanos y financieros se supervisará a aquellos establecimientos que no satisfacen los estándares²¹.

Como fue mencionado, la eliminación del lucro, que estuvo en el centro del debate público y en las protestas de los estudiantes, fue recogido en el proyecto del Gobierno no sin disidencia interna, señalando que lo que se buscaba con la medida era contribuir a la selección de administradores con real vocación para ofrecer el servicio. Ello se amparaba en el hecho de que algunos de los principales y tradicionales administradores educacionales eran fundaciones o corporaciones sin fines de lucro y de que muchos países entienden por pública a la educación impartida

²¹ El mismo acuerdo establece una cota a este respecto señalando que esa supervisión será voluntaria para los establecimientos que se encuentren en el 15% de mejores resultados.

por entes del Estado (más o menos descentralizados). Sin embargo, para muchos éste no era un tema relevante para lograr la calidad y su significado fue polémico desde un inicio. Por su parte, la Alianza expresó que este punto sacaba el foco de la verdadera discusión hacia un debate ideológico estéril, argumentando que el lucro no es un factor que afecte la calidad. La Alianza establecía que la clave era que la salida de los malos proveedores fuese rápida y expedita, lo que ocurriría con el nuevo sistema de aseguramiento de la calidad y no que se pusieran tantas limitaciones a la entrada de proveedores.

En Chile un 60% de los establecimientos particulares tiene fines de lucro y, según estudios recientemente realizados (Elacqua *et al.*, 2008), ello no es un determinante en los resultados. Así, dicho debate se enmarca más bien en una cuestión ideológica pura, como ocurre frecuentemente en el ámbito educativo, sin duda válido desde el punto de la libertad de pensamiento y el debate democrático. Por ello, lograr un acuerdo en este tema fue más bien un problema político que técnico. Durante toda la discusión, se calibró el accionar por parte de ambos sectores evaluando las consecuencias que tendría el hecho de que se instalara la percepción de que uno de los dos sectores se impuso al otro. Así, hasta último momento se ensayaron fórmulas que no lograban dejar satisfechos a unos y a otros. Finalmente, el Gobierno y una mayoría de la Concertación, aceptó que lo importante era asegurar una efectiva fiscalización de los recursos, y que si no había cambio y se seguía con la LOCE ésta era imposible, pues los recursos que los administradores recibían podían redestinarlos a cualquier otra actividad económica sin ninguna consecuencia²². Dicha cuestión para la Concertación era de extrema importancia, sin embargo, para la Alianza lo que importaba era que otorgaran educación de calidad, independiente del uso de los recursos, puesto que no existe un modelo único respecto de cómo gastarlos y ello es parte de la autonomía.

La solución fue acercar posiciones: la Alianza ganó el que estuviera permitido el lucro, y la Concertación el que hubiera fiscalización y conocimiento público del uso de la subvención escolar y de los recursos que aportan los padres (financiamiento compartido). La fórmula que se encontró para cumplir lo anterior fue que todos los administradores educativos privados, que según la LOCE podían tener múltiples giros, deberán, de ahora en adelante, tener giro exclusivo en educación (fácilmente fiscalizable). La solución técnicamente adecuada, no dejó de producir un fuerte ruido político.

Relacionado con lo anterior, la Concertación consideraba que la LOCE establecía requisitos muy poco exigentes a los que desearan convertirse en administradores educativos. Por su parte, la Alianza consideraba que lo importante, más allá de requisitos mínimos que debiese cumplir cualquier establecimiento y sostenedor, era que la salida de los malos establecimientos fuese rápida y expedita, ya que, a priori, no se puede saber cuáles serán buenos o malos establecimientos.

²² Cabe recordar que, adicionalmente, la ley de subvenciones (financiamiento) establece que los recursos aportados por el Estado son para pagar un servicio "ya prestado". Esta distinción permitía a algunos sostener que la subvención estatal una vez pagada era del administrador, no teniendo éste ninguna obligación de rendirla.

La discusión terminó en que, en primer lugar, se hizo explícito el procedimiento administrativo a cargo del Mineduc para otorgar el reconocimiento oficial, lo que en la LOCE no era llamado “Procedimiento administrativo” (LGE, Artículo 45°). Segundo, se establecieron nuevos requisitos más exigentes para el reconocimiento oficial, dentro de los más importantes están: prohibición de que los administradores puedan ser personas naturales; que los representantes legales y administraciones tengan formación profesional (al menos 8 semestres en instituciones de educación superior); la obligación de los sostenedores de rendir cuenta a la Superintendencia respecto de los recursos que reciben y comprometerse a cumplir los estándares nacionales de aprendizaje; contar con un reglamento de evaluación y promoción de alumnos; prohibición de transferir y transmitir la calidad de sostenedor y, finalmente, acreditar un capital mínimo proporcional a la matrícula que posea el establecimiento que administran.

Se establece una transición para que los establecimientos y administradores actuales se ajusten a los nuevos requisitos y para la aplicación de normas cuando entren en operación las nuevas instituciones de aseguramiento de la calidad (Agencia y Superintendencia).

No habiendo sido incluido en el Acuerdo, surgió durante el debate parlamentario (Senado) una propuesta, de uno de los senadores de Gobierno, que planteaba la necesidad de establecer una situación excepcional frente a establecimientos que imparten educación no reconocida por el Estado (cincuenta de establecimientos chilenos, todos particulares pagados) que desarrollan propuestas educativas alternativas muy excepcionales (Ej. Pedagogía Waldorf) que no se corresponden con el currículum oficial “... y apliquen métodos pedagógicos o planes y programas de estudio que no contengan evaluaciones equivalentes a las de general aplicación en el sistema...”. Este fue un tema debatido y no compartido por parlamentarios de ambos sectores ya que creaba una segunda forma de acceder al reconocimiento oficial del Estado. Sin embargo, y para facilitar el acuerdo, ambos sectores políticos accedieron a una fórmula que les impone a este tipo de establecimientos exigencias mayores para acceder al reconocimiento oficial, entre ellas: que hayan funcionado exitosamente 6 años antes, que cuenten con el acuerdo de sus comunidades educativas para optar a ser reconocidos y la existencia de un informe fundado del Consejo Nacional de Educación sobre la factibilidad de aprobar la excepción solicitada. Adicionalmente, *“Una vez reconocidos, estos establecimientos educacionales deberán cumplir los objetivos generales establecidos en esta ley, así como los estándares nacionales de aprendizaje que se exigen al conjunto del sistema escolar. De esta manera, podrán certificar estudios conforme a sus propuestas educativas, debiendo en Enseñanza Media cumplir al menos las exigencias que permitan a sus alumnos acceder a la licencia de Educación Media”* (LGE, Artículo 45°).

2.5. El Consejo Nacional de Educación

Un quinto y último campo del Acuerdo es el Consejo Nacional de Educación (CNE), mecanismo institucional esencial para asegurar acuerdos de largo plazo en educación y de equilibrio de aspectos fundamentales de la política educativa (currículum, estándares). Fue compartido por ambos sectores que una figura institucional

con representación diversa y plural resulta necesaria para garantizar que ciertas decisiones educativas sensibles sean estables y duraderas. La LOCE preveía una figura así en el denominado Consejo Superior de Educación (CSE). Sin embargo, su composición (que incluía representantes del poder judicial o fuerzas armadas) y los mecanismos de selección de los miembros no eran apropiados para lograr dicho objetivo.

El proyecto original de gobierno cambiaba de manera significativa esta figura, sustituyéndolo por un Consejo Nacional de Educación y cambiando su composición (eliminando a los miembros de instituciones más ajenas al quehacer educativo y agregando a actores del sector, como por ejemplo, profesores y estudiantes). Para la oposición, dicha composición tampoco lograba los objetivos que se buscaban respecto de equilibrio en las políticas y aseguramiento de acuerdos de largo plazo porque, en su opinión, la gran mayoría (nueve de trece) de los nuevos consejeros era de designación presidencial o podía tener injerencia directa el Ejecutivo y porque, su composición tenía un sesgo corporativo hacia representantes de los actores del sistema educativo lo que, por una parte tiene riesgos de defensa de intereses propios y, por otra, no asegura la calificación de sus representantes.

Dado el amplio consenso que existía al respecto, resultó relativamente sencillo definir las atribuciones que debería tener este nuevo consejo en relación al sistema escolar (también posee responsabilidades muy importantes en educación superior que no fueron debatidas en este acuerdo): i) Aprobar las bases curriculares nacionales y los programas de estudio que elabore el Mineduc; ii) Aprobar los estándares de calidad que elabore el Mineduc; iii) Aprobar el plan nacional (cada 5 años) de evaluación de la calidad de los aprendizajes de los estudiantes; iv) Aprobar las normas sobre calificación y promoción que elabore el Mineduc; v) Servir de instancia de apelación de los establecimientos cuyos programas de estudio propios hayan sido rechazados por el Mineduc y vi) Asesorar al ministro de Educación en materias que éste le consulte.

El acuerdo respecto de la composición, duración en los cargos y modo de selección de los miembros del Consejo fue más complejo. Dado que existía acuerdo en relación a que éste debería ser un fuerte mecanismo institucional que facilitara los acuerdos de largo plazo en educación, otorgándole gobernanza (es decir, trascendiendo los diferentes gobiernos que en Chile duran 4 años), se decidió establecer un procedimiento de selección de sus miembros que combinaba ambas propuestas. La fórmula alcanzada consistió en que un número de consejeros sea de designación presidencial y otro de designación presidencial con ratificación del legislativo (Senado) —con un alto quórum (2/3)—. Finalmente, para los miembros asociados a instituciones de educación superior, que éstos sean elegidos por las propias instituciones reconocidas por el Estado en ese nivel educativo (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica)²³. Todos los posibles miembros,

²³ Quedó establecido en la ley (LGE, Artículos 55° y 56°) que: El presidente de este consejo será de designación directa del Presidente de la República. Adicionalmente, esa misma autoridad designará dos profesionales provenientes del sistema de educación escolar, en uno de esos casos consultando al Colegio de Profesores; cuatro representantes son ratificados por el Senado de una propuesta de la Presidencia de la República; dos miembros elegidos por las universidades (uno de

deberían ser académicos o profesionales con amplia experiencia y prestigio en el sector educativo y, para su designación, éstos serían sometidos a procedimientos similares a los existentes para seleccionar a altos ejecutivos de los más importantes servicios públicos del país²⁴. Asimismo, se convino que, en una fórmula de renovación parcial –por mitades– de los miembros de este consejo, éstos duraran 8 años en sus cargos sin reelección²⁵. Finalmente, se acordó que los integrantes de este consejo fueran 10 y, por ser éste un número par, se convino que el presidente de ese consejo (designado por el Presidente de la República) dirimirá los empates²⁶.

3. TEMAS DEBATIDOS QUE NO FORMARON PARTE DEL ACUERDO

Las primeras reuniones sostenidas por el equipo técnico-político cuyo fin sería alcanzar un acuerdo entre gobierno y oposición estableció un temario que incluía: (i) deberes y derechos²⁷ (ii) sistema de aseguramiento de la calidad, (iii) currículo, (iv) mecanismos de financiamiento, (v) gestión escolar y requisitos de los sostenedores y, (vi) Consejo Nacional de Educación. De estos temas, sólo el financiamiento no fue parte del acuerdo puesto que no resultó posible encontrar una propuesta común. Por otra parte, existieron temas complejos que, en algunos casos, acompañaron todo el trámite legislativo de la LGE y que se convirtieron en piedra de tope en reiteradas ocasiones, haciendo peligrar seriamente el acuerdo, como por ejemplo, la definición de “educación pública”. Finalmente, existieron otros temas que no fueron abordados por la mencionada Comisión desde un principio y que serán tratados al final de esta sección.

3.1. Financiamiento de la Educación

El temario original con los contenidos a debatir en la Comisión técnico-política contenía tres aspectos en relación al financiamiento: (i) modelo de pago de la subvención (posibilidad de pagarse por matrícula solamente o corregida por asistencia); (ii) Modelo para determinar el valor de la subvención de manera automática y asociado a calidad y (iii) Revisión del financiamiento compartido, ya sea para consolidarlo (postura Alianza) o al menos contenerlo o simplemente eliminarlo (postura Concertación). Los temas (i) y (iii) no fueron abordados en profundidad. El primero, por lo sensible que resulta, más aún, si en ese momento se estaban inyectando cuantiosos recursos al sistema (recordar los anuncios de aumento de la

las tradicionales y otro de las de privadas de más reciente creación), y; uno elegido por los centros de formación técnica y los institutos profesionales.

²⁴ Sistema de Alta Dirección Pública. Modernización del Estado que profesionalizó el reclutamiento de altos ejecutivos estatales realizada el año 2003.

²⁵ Se debatieron opciones de duración entre 6 u 8 años y se llegó a este último número que cumple con la condición de ser múltiplo de la duración de los períodos presidenciales chilenos.

²⁶ Otros aspectos definidos fueron que la participación en este Consejo no exigiría dedicación exclusiva a sus miembros y la asistencia a sus sesiones sería remunerada con una dieta máxima mensual de USD 4.117 aproximadamente.

²⁷ El detalle de las materias consideradas en cada punto puede encontrarse en los anexos.

subvención y la ley SEP). El segundo, porque enfrentaba a posturas irreconciliables que ponían en riesgo al acuerdo en su conjunto.

En relación al punto (ii), un modelo de cálculo reajutable de la subvención, asociado a los requerimientos de calidad educativa más que a las disponibilidades fiscales, era una idea compartida por la Alianza y el Ministerio de Educación de ese entonces²⁸. Para la Alianza era considerado parte fundamental de un sistema de aseguramiento puesto que, en la medida que no estuviera claro si cada estudiante estaba recibiendo o no los recursos necesarios para alcanzar los estándares mínimos de aprendizaje, era imposible exigir el cumplimiento de dichos estándares. Sin embargo, un punto importante que hizo ver el Ministerio de Hacienda y que hizo desecharlo como parte del acuerdo, fue la complejidad que ello significaba para el presupuesto de la nación y el Gobierno de turno. El hecho de que las estimaciones del valor a la subvención escolar fuesen más altas que lo que el Fisco podía asegurar, eventualmente implicaría el incumplimiento por parte del Estado de pagar una subvención del monto definido, así como también generaría un problema para los mecanismos de protección de las arcas fiscales en los ciclos económicos. Ese tema excedía las posibilidades del acuerdo.

Donde sí hubo discusión fue en otro ámbito del financiamiento. Como fue señalado, paralelamente a la negociación, se estaba discutiendo en el Congreso un proyecto que incrementaba la subvención escolar para los estudiantes de mayor vulnerabilidad (Ley de que establece la Subvención Escolar Preferencial-SEP) donde, si bien existía acuerdo en el concepto, la oposición no compartía una dimensión del proyecto que para la Concertación era clave. Dicho proyecto, condicionaba la entrega de recursos a los alumnos más vulnerables (subvención escolar preferencial), a la firma por parte del sostenedor de un “Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa”, que debía ser aprobado por el Mineduc. Las principales críticas se referían a que no se respetaba la autonomía de cada establecimiento al intervenir directamente el Mineduc (siendo juez y parte), además de complejizar cada vez más las labores administrativas de las escuelas (como la rendición anual de los recursos recibidos). Sin duda la crítica más fuerte de parte de la oposición era la discriminación negativa que esta subvención implicaba para los estudiantes igualmente vulnerables que asistían a escuelas que no quisieran firmar dicho convenio.

Dado lo anterior, la Alianza exigió eliminar las restricciones para la recepción de los recursos para los estudiantes más vulnerables (que llegan a través de sus escuelas), considerando que en el futuro existiría un sistema de aseguramiento de la calidad que incorporaba los puntos relevantes (rendición de cuentas, exigencia de resultados, etc). Atendida esta demanda y compartido el punto de que una vez aprobada la nueva legislación, habría que armonizar el nuevo sistema de aseguramiento con la ley SEP, el Gobierno accedió a relativizar la capacidad del Mineduc para establecer contratos, introduciendo un artículo transitorio de la misma ley

²⁸ Se imaginaban modelos del tipo panel de expertos que valorara periódicamente los costos de ofrecer calidad educativa; otro instalación de escuelas testigo o modelo, que por su seguimiento se pudiera también periódicamente establecer los valores de la subvención; establecer, a partir de la masa de datos del sistema y vía análisis económicos, ciertos valores óptimos de subvención, y, finalmente, posibles mezclas de estas opciones.

(SEP), donde se fijaba un plazo máximo para que el ministerio estableciera los convenios ya que el proyecto de ley SEP sería aprobado con seguridad, antes que las normas asociadas al acuerdo. Ello generó fuerte resistencia al menos en un sector de los parlamentarios de la Concertación (gobierno), constituyéndose en una de las mayores críticas al acuerdo por parte de éstos.

3.2. Definición de “Educación Pública”

Un tema complejo y transversal respecto de las materias tratadas en el acuerdo, y que acompañó gran parte de la negociación, fue el consensuar una definición de “Educación Pública”. No es propósito de este trabajo entrar en profundidad en este tema que, de por sí, da para ser abordado de manera particular. Es más, sabemos que crecientemente se convierte en importante para América Latina. Sin embargo, lo que señalaremos serán los puntos de cada posición en debate y la solución a la que se arribó.

En Chile esta discusión adquiere gran importancia debido a la caída en la matrícula en el sector municipal. A principios de la década de los ochenta la educación estatal en manos del Mineduc atendía a casi un 80% del total de la matrícula. Sin embargo, con la descentralización de ésta a los municipios y la creación de una subvención por alumno que podía ser recibida, tanto por los estudiantes que asistían a escuelas y liceos municipales, como a colegios privados autorizados, dicho porcentaje se redujo hoy a un 42%. Para gran parte de la Concertación, dicha disminución –que podría llegar a un 20%– se convierte en un gran inconveniente dado que, en su concepto, la educación pública es sólo la municipal o estatal, siendo su misión asegurar acceso a todos a una educación de calidad y representar el proyecto educativo nacional o de las comunidades locales que, por su naturaleza, no pueden cumplir los privados. Más aún, para ellos, la educación “pública” debiera recibir un trato preferencial por parte del Estado, por ejemplo en el financiamiento²⁹, y por tanto consideraban relevante que en la ley marco (LGE) para educación se abordara el problema.

El argumento de la Concertación (Gobierno), mayoritariamente asumido por los parlamentarios de ésta, fue que dos son deberes del Estado: el primero, administrar redes de establecimientos, ya sea centralizada o descentralizadamente, para garantizar el acceso a todos a una educación de calidad y la segunda, que este tipo de administración debe recibir un trato preferencial por parte del Estado, por ejemplo en el financiamiento. Ello, porque a diferencia de los privados, para esta educación opera un principio de asimetría respecto de los ciudadanos que, en el caso de privados –ambos ciudadanos– no es exigible (los ciudadanos entre sí establecen obligaciones contractuales, que de no tenerlas no se encuentran obligados; el Estado, en cambio, tiene siempre deberes que cumplir para con los ciudadanos).

Por su parte, para la Alianza la caída en la matrícula no reviste mayor problema, ya que son los padres los que escogen la educación de sus hijos y, por tanto, dichos

²⁹ El Estado debe garantizar el acceso a la educación, no siendo ello exigible a los particulares. De estos deberes, se desprende, para ciertos sectores que, se le imponen obligaciones educativas mayores al Estado y que, por tanto, esto se traduzca en un trato especial como, por ejemplo, mayor financiamiento a esta educación por sobre la privada.

cambios reflejan sus preferencias. En estricto rigor, para la Alianza no tiene relevancia la división entre educación pública o privada, puesto que no considera que exista un valor común y diferente al que pudiese otorgar el sector privado, en la educación impartida por entidades estatales. Por el contrario, cree que cada establecimiento, sea éste público o privado tiene un proyecto educativo que representa los valores de esa comunidad. Ello no desconoce que los establecimientos municipales muchas veces deben educar a aquellos estudiantes que no son educados por el sector privado (rol subsidiario del Estado). Sin embargo, ello no significa que todos los establecimientos municipales deban recibir un trato especial per se, sino que son dichos estudiantes quienes debieran recibir más apoyo, sea cual sea el establecimiento que elijan. El problema es que dicho apoyo –en particular financiero– no existe actualmente de manera universal (sólo se otorgan recursos especiales a alumnos vulnerables que asisten a establecimientos que firman un contrato (Ley SEP que, sin duda, es un avance) y, por tanto, los obliga a asistir a ciertos establecimientos.

La Alianza entendía que entrar en la discusión respecto de una definición de largo plazo de lo que el país va entender por educación pública podía terminar con que los estudiantes de establecimientos privados (muchas veces igual o más pobres) no pudieran recibir subvención; fueran discriminados negativamente recibiendo una subvención menor o, en el peor de los casos, pudieran recibirla a cambio de estudiar bajo un proyecto educativo común estandarizado³⁰. Por ello, y para efectos de la discusión de la LGE, la Alianza postuló que la educación pública no se relaciona con el tipo de establecimiento que la imparte, sino con el hecho de recibir subsidios del Estado ya que la educación es un derecho de las personas que debe ser garantizado por la sociedad, independientemente de los medios que ocupe para ello y respetando sus preferencias.

Dado lo anterior, resultó extremadamente difícil acercar posiciones. La solución alcanzada no dejó a todos satisfechos siendo una de las mayores críticas que algunos parlamentarios y expertos de la Concertación (Gobierno) realizaron al acuerdo. Así, la LGE define lo que será el sistema de educación, considerando como una bondad del sistema el que su provisión sea mixta³¹ –privado/estatal– como lo ha sido desde los orígenes de la República. Asimismo, incorpora el deber del Estado de proveer un cierto tipo de educación que, para ciertos sectores de la Concertación significa educación pública y, por tanto, les asegura que ésta no dejará de existir. Así, la definición que costó múltiples concesiones y esfuerzos de ambas partes fue la siguiente:

“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 para sus hijos.

Sin perjuicio de sus demás deberes, es deber del Estado que el sistema integrado por los establecimientos educacionales de su propiedad provea una educación

³⁰ Es importante mencionar que la tendencia cada vez más frecuente en diferentes países es que la oferta privada reciba también subsidio estatal.

³¹ La misma conclusión a la que llegó el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación.

gratuita y de calidad, fundada en un proyecto educativo público, laico, esto es, respetuoso de toda expresión religiosa, y pluralista, que permita el acceso a él a toda la población y que promueva la inclusión social y la equidad”. (LGE, Artículo 4° que se refiere a los deberes del Estado para con la educación, destacado nuestro).

Con esta definición se resolvió el problema de lo que para algunos sectores de la Concertación significa Educación Pública (lo subrayado), quedando abierta la pregunta de si es sólo el Estado el que puede ofrecerla. ¿Qué pasa si particulares ofrecen una educación de iguales características a las descritas? Tampoco zanja el debate respecto de si este tipo de educación debe o no recibir un trato preferencial³².

3.3. Los silencios del acuerdo

Como se mencionara anteriormente, existieron ciertos temas que no fueron incorporados en ninguna etapa del acuerdo y, por tanto, en esta sección se intenta dar una interpretación del motivo de estas ausencias.

4.3.1. *Docentes y su carrera profesional*

Probablemente, una de las principales razones por las cuales no se quiso abordar este tema es porque ello implicaba modificar de manera sustantiva las actuales reglas laborales de los docentes: el llamado “Estatuto Docente” creado a inicios de la década de los noventa. Si bien éste ha sido varias veces modificado, según varios sectores dichos cambios no han tocado los aspectos clave que afectan la calidad de la educación relacionados con mejoras en la gestión. Las críticas principales a esta norma son: establece una carrera tradicional que no estimula adecuadamente el buen desempeño docente; impone rigideces importantes a los sostenedores –particularmente municipales– en la gestión de los recursos humanos, limitando la eficiencia (dificulta la salida de los malos docentes, no establece premios por desempeño relevantes, gran parte de los salarios depende de la antigüedad, etc.). Por otra parte, si bien el Estatuto no lo establece, la costumbre ha sido que las negociaciones salariales se desarrollan centralizadamente entre el Mineduc y el magisterio nacional; excluyendo a los dueños y administradores de las escuelas donde trabajan dichos docentes (sostenedores) que son quienes deben luego asumir los costos de dicha negociación, desconociendo la realidad de descentralización del sistema educacional.

En momentos del acuerdo, la situación con los profesores era tranquila en el sentido de que el gobierno había logrado en la última negociación con el Colegio de Profesores un convenio salarial para todo el período presidencial. Sin embargo, el gremio docente, que había renovado a sus dirigentes comenzó a presentar nuevas resistencias a la evaluación docente (que había sido aceptada en la anterior dirección del gremio) y planteó debatir acerca de nuevas bases para una carrera profesional. El

³² Este último punto implica otro debate sobre el cual existen también diferentes posturas ya que abre el debate respecto de si el sistema de financiamiento debiera considerar sólo las características de los alumnos o también tomar en cuenta rasgos de los establecimientos educativos.

Gobierno, incluso compartiendo que una nueva carrera más asociada al desempeño profesional era un tema central, había dado por cerrada su agenda con el magisterio y no tenía intenciones de abrirla. Tácitamente se asumía que ello se realizaría en el futuro gobierno cuando se abriera una nueva negociación salarial³³. Dicha postura fue también adoptada por la Alianza que, además, consideraba que el incorporar los temas docentes podía hacer fracasar el Acuerdo debido a su magnitud.

No obstante lo anterior, hubo un tema relacionado que surgió desde un lugar inesperado. En la fase final del trabajo técnico de negociación del texto legal de la LGE, se incluyó dentro del concepto de personal idóneo –necesario para que un establecimiento educacional fuera reconocido oficialmente por el Estado– a profesionales o licenciados de disciplinas afines, que no necesariamente contarán con el título de maestro en el caso de educación media (LGE, Artículo 46°, letra g.)³⁴. Este artículo, que fue tratado en ambas cámaras, no contó originalmente con gran resistencia. Sin embargo, en la fase final del trámite de la ley LGE, se convirtió en un foco de conflicto de primera magnitud, particularmente para algunos parlamentarios del propio Gobierno, algunos expertos y el propio magisterio, que hizo pública su oposición recién en ese momento. El conflicto se resolvió, no dejando plenamente satisfechos a todos los sectores, estableciendo un mecanismo automático para el ejercicio de la docencia a profesionales no pedagogos (LGE, Artículo 46°, letra g.)³⁵.

³³ El tema docente se reabrió durante la administración Bachelet. Durante 2009, año caracterizado por fuertes y largas movilizaciones docentes en la educación municipal, el tema de una nueva carrera docente se volvió a abrir por hechos fortuitos. En primer lugar, se descubrió que estaba siendo mal pagado por los municipios un bono establecido en leyes anteriores (bono SAE), lo que provocó movilizaciones nacionales que, en algunas regiones, se prolongó por meses. En segundo lugar, se reactivó un alegato docente de larga data (anterior a la recuperación de la democracia), la denominada “deuda histórica”. Tema que se origina según los docentes por el no pago de una asignación salarial que se adeudaría desde el momento en que estos fueron transferidos desde el fisco a los municipios a principios de los años ochenta. Esta sería una deuda importante e incalculable (se ha estimado es del orden de los USD 12.000 millones) que, además, tendría consecuencias previsionales para algunos maestros afectados. Por ello, el tema fue normalmente eludido y no reconocido por los diversos gobiernos de la Concertación, existiendo incluso fallos en tribunales que amparan esa postura. Sin embargo, y por presiones parlamentarias, en un año electoral como fue 2009, el tema quedó instalado en el debate presupuestario de ese año.

³⁴ Esta idea se ampara en experiencias exitosas en otros países, en particular la desarrollada en EE.UU. “Teach for America”, cuya filial chilena se llama “Enseña Chile”.

³⁵ “En la Educación Media, se entenderá por docente idóneo al que cuente con el título de profesional de la educación del respectivo nivel y especialidad cuando corresponda, o esté habilitado para ejercer la función docente según las normas legales vigentes, o esté en posesión de un título profesional o licenciatura de al menos 8 semestres, de una universidad acreditada, en un área afín a la especialidad que imparta, para lo cual estará autorizado a ejercer la docencia por un período máximo de tres años renovables por otros dos, de manera continua o discontinua y a la sola petición del director del establecimiento. Después de los cinco años, para continuar ejerciendo la docencia deberá poseer el título profesional de la educación respectivo, o estar cursando estudios conducentes a dicho grado o acreditar competencias docentes de acuerdo a lo que establezca el reglamento. Este reglamento sólo podrá establecer los instrumentos de evaluación de conocimientos disciplinarios y prácticas pedagógicas como el medio idóneo para acreditar competencias docentes.”

4.3.2. *Nueva institucionalidad para la “educación pública” o educación municipal*

Este es un tema que requiere tratarse en profundidad y, por tanto, sólo se describirá cuál fue su rol en el acuerdo³⁶. Como se mencionara anteriormente, la definición de educación pública no dejó conforme a algunos sectores de la Concertación, ya que veían a la educación “Pública” (municipal) en una crisis casi terminal, producto de la mencionada caída de matrícula. Por lo tanto, exigieron al Gobierno como condición para convenir con la oposición de centroderecha, que se elaborara y presentara un proyecto de ley para fortalecer la educación pública. En tanto la oposición, siendo liberada de acordar en este terreno, no hizo mayor cuestión de la firma de un protocolo de acuerdo interno entre el gobierno y sus partidos, que contenía el compromiso del Ejecutivo de presentar dicho proyecto. La Alianza se reservó su opinión para cuando se conociera la propuesta del Ejecutivo. Posteriormente, ya en trámite legislativo de la LGE, el gobierno tuvo que reiterar su compromiso ante los parlamentarios (diputados) y acelerar el envío del proyecto de ley convenido, lo que ocurrió en noviembre de 2008.

La demanda de fondo de los parlamentarios de la Concertación era que había que acabar con la municipalización, según ellos en crisis terminal y sustituirla por otro modelo. Sin embargo, no existía al interior de ese conglomerado político una visión compartida respecto de la mejor forma de hacerlo, lo que se ve reflejado en el informe del Consejo Presidencial para la Calidad de la Educación, que muestra las diversas opciones apoyadas por los integrantes de ese conglomerado. Dicho proyecto se encuentra hoy en el Congreso y será uno de los temas con los que le tocará lidiar al nuevo Gobierno.

5. LA ECONOMÍA POLÍTICA DE ESTE PROCESO: LECCIONES.

Es difícil describir cada detalle de lo que fue la economía política del proceso detrás del acuerdo, por lo que nos concentraremos en identificar los factores que lo hicieron posible. En particular, en las variables asociadas a construcción de alianzas y liderazgo del proceso, capacidad de administrar y contener conflictos, métodos de trabajo y procedimientos en la construcción de la agenda.

5.1. La construcción de alianzas y liderazgo del proceso

A continuación se mencionan las decisiones que, a juicio de los autores, fueron determinantes para la construcción de alianzas y el liderazgo del proceso:

³⁶ Una descripción con propuestas más detalladas respecto de este debate puede encontrarse en el informe del Consejo Presidencial para la Calidad de la Educación y en varias publicaciones que han surgido luego de que el Ejecutivo presentara en noviembre de 2008 el Proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Educación Pública.

a. *Combinación de políticos y técnicos*

Una primera definición que se realiza desde el equipo de Gobierno es que la fórmula habitualmente empleada de reunir técnicos para que, luego de llegar a un acuerdo, llevaran las soluciones a los políticos (parlamentarios y partidos), al menos en el caso de la Concertación, se encontraba agotada. Ello, producto de que crecientemente el Ejecutivo encontraba resistencias a sus iniciativas por parte de sus propios parlamentarios (díscolos). Por lo tanto, se decidió que el trabajo de negociación incluiría en todas sus etapas, incluso en los afinamientos finales, a los parlamentarios de ambos sectores. Por su parte la Alianza, al trabajar previamente una propuesta global entre técnicos que la validaban con los partidos, consolidó fuertemente la confianza de los políticos de ese sector en sus técnicos.

b. *Importancia de incorporar en el equipo del Gobierno a ministros clave*

El gobierno formó un equipo multisectorial que involucraba a las principales autoridades políticas que llevan la relación con el Parlamento y las que llevan el manejo de las finanzas. Incluso, existió un monitoreo directo de la Presidenta de la República. Lo anterior fue una decisión estratégica política, pero también financiera, que permitió que este acuerdo se convirtiera en tema relevante y estratégico para el propio Gobierno y que, tanto las decisiones políticas como las asociadas a recursos, fueran muy fluidas.

c. *Construcción de confianzas a través de gestos y prácticas*

Ambos sectores entendieron que no iba a ser posible lograr un acuerdo si no existía confianza, la que fue profundizándose durante el proceso. Es por ello que se tuvo especial cuidado en los procedimientos para comunicar y procesar acuerdos y desacuerdos, verificar el apoyo respecto de posibles avances, etc. Tácita y explícitamente se definieron procedimientos y existió una fluida y reservada línea de comunicación a través de varios canales, que nunca se filtró a la prensa. Así, cada punto álgido fue corroborado con velocidad, tanto internamente en cada sector, como entre los sectores y lo convenido, sin excepción, se respetó. Incluso más, se dieron espacios de flexibilidad en ambos sectores, cuando ya en la etapa de detalle, algunos de los acuerdos convenidos entre los técnicos, no tuvieron piso político suficiente.

d. *Fuerte línea de mando y liderazgo en ambos sectores*

Ambos equipos contaron con el respaldo y apoyo de las respectivas principales autoridades, por un lado la Presidencia y, por el otro los presidentes de partido y parlamentarios clave. Adicionalmente, al definir una agenda acotada y no salirse de ese marco, se tuvo un verdadero “tablero de mando” y se aseguró gobernabilidad del proceso, tanto aglutinando a los equipos políticos y técnicos en una agenda temática, como aislando o precisando con mucho mayor detalle, posibles áreas sensibles o de alto conflicto.

e. *Lobby y cohesión de los parlamentarios*

El apoyo y comunicación con los parlamentarios clave de ambos sectores fue uno de los puntos más relevantes, puesto que la alineación de los respectivos congresistas resultaba esencial en el caso de la LGE, una norma de quórum calificado y que, por tanto, requería de amplias mayorías (4/7 de los parlamentarios en cada cámara). Ello exigió muchas horas de trabajo para articular una efectiva comunicación con los partidos y los respectivos jefes de las bancadas en ambos bandos. Asimismo, en algunos casos se debió aceptar disidencias siempre que el acuerdo no estuviera en riesgo, lo que ocurrió en varias ocasiones con parlamentarios de Gobierno, quien vivió un problema más general, complejo y creciente durante este proceso. En efecto, para algunas materias, la Concertación terminó perdiendo la mayoría simple en ambas cámaras.

Se debe también reconocer que los especialistas de las comisiones de ambas cámaras (senado-diputados) fuertemente involucrados en el debate, así como otros importantes líderes de cada partido, contribuyeron de manera fundamental al alineamiento del resto de sus colegas en las votaciones más relevantes. Incluso más, en un clima de mucha efervescencia pública, dado que muchos creían que este tema podía reeditar un fuerte caudal de votos en futuras elecciones, casi todos asumieron con gran responsabilidad el respeto a la palabra empeñada, a pesar de las posibles consecuencias electorales.

f. *Manejo de la información interna*

Muchas veces estos procesos fracasan porque sus integrantes divulgan sus acuerdos y desacuerdos por los medios de comunicación, sobre todo considerando que estos temas son rentables en términos de audiencias. En esta materia, con muy pocas excepciones, el manejo fue extremadamente prolijo por parte del Gobierno, los partidos y parlamentarios de ambos sectores. Sin dejar de comunicar, se evitó abrir discusión sobre temas polémicos durante el proceso de negociación. Incluso se realizó cierta pedagogía política respecto de que los acuerdos necesariamente significan concesiones, neutralizando en parte las voces más radicales.

g. *"Campaña" de difusión hacia autoridades clave en los partidos*

Previo al cierre del acuerdo, se desarrolló por parte del Gobierno una activa política de difusión de los alcances del acuerdo a las respectivas dirigencias partidarias. En particular, a los presidentes de partido y las instancias de decisión institucional de éstos. Así, en más de una ocasión, el acuerdo mismo fue sometido a debate en instancias como comisiones políticas, consejos nacionales y comités centrales. La oposición realizó similar proceso con las directivas ya que, en general, sus parlamentarios mostraron mayores grados de cohesión que sus colegas de Gobierno.

5.2. Capacidad de administrar y contener conflictos

Este es un ámbito en que la mayor responsabilidad recayó principal, pero no exclusivamente, en el Gobierno siendo los principales problemas y sus soluciones las que a continuación se describen.

a. *Efectiva política de control de conflictos*

Este aspecto resulta muchas veces invisible en los procesos políticos, sin embargo resulta fundamental para asegurar la gobernabilidad del proceso. Desde el punto de vista estratégico, si un sector observa que el adversario se encuentra en una posición de debilidad por conflictos internos difícilmente se sentará a negociar. La estrategia que se siguió por parte del Mineduc, quien perdió protagonismo con la creación del Consejo Asesor, fue aprovechar ese tiempo para concentrarse en la contención de conflictos previo al acuerdo. Primero, dando atención preferencial a los estudiantes secundarios, desarrollando dispositivos de alerta temprana frente a la conflictividad de otros actores (estudiantes universitarios, profesores, asistentes de la educación), incluso llegando a acuerdos en materias que pudieran dar origen a conflictos. Al momento de instalarse la mesa, las movilizaciones masivas estaban controladas y en franca retirada. Así, lo que restó, fue acompañar a los dirigentes de estos sectores, realizando la difusión del trabajo que se estaba realizando en la mesa del acuerdo e intercambiando con ellos opiniones acerca de los alcances de mismo.

b. *Dificultad de los opositores al acuerdo para movilizarse en contra de éste*

Desde un inicio existieron fuertes opositores dentro de los movimientos sociales que, si bien eran minoritarios y poco masivos, poseían capacidad para difundir y amplificar su discurso de resistencia a través de los medios de comunicación. En mucho menor grado, existían opositores al interior de cada sector que concurrió a la firma de ese acuerdo, tanto técnicos que lo encontraban insuficiente, como políticos que consideraban que no incluía los aspectos que para ellos eran los más relevantes. Uno de los argumentos más escuchados era que, en educación, que es un espacio privilegiado para la diferencia política, se debía evaluar la conveniencia de llegar a acuerdos que comprometan a muy largo plazo cuando las condiciones son desfavorables.

Dichos sectores fueron incapaces de articular un frente común y fuerte en contra del acuerdo. Lo anterior no implica que no hubo altos y bajos en ese proceso porque, en primer lugar, algunos opositores a nivel parlamentario lograron recuperar terreno. En segundo lugar, porque existió un inesperado conflicto entre el Gobierno y la oposición, que concluyó con la destitución de la Ministra de Educación (acusación constitucional), por un hecho no relacionado al acuerdo. Lo anterior, si bien afectó por un momento las confianzas, sólo logró retrasar el proceso legislativo pero no detuvo el acuerdo mismo debido a la voluntad del Gobierno, los parlamentarios de ambos sectores y los propios partidos de ambas alianzas políticas, quienes apostaron por el acuerdo.

c. *Cohesión dentro de la Alianza*

En general la Alianza no enfrentó públicamente grandes conflictos durante el proceso de negociación del acuerdo lo que, sin duda se debe a la convocatoria y apoyo que tuvo el desarrollo de una propuesta alternativa al proyecto de LGE, que involucró a todos los partidos y centros de estudios del sector y a representantes de los diferentes actores educativos (sostenedores, padres y estudiantes). De todas maneras, ello no implica que no hubiesen habido conflictos internos. En efecto, hubo que enfrentar fuertes críticas por parte de expertos, técnicos, comunidad académica y actores sociales asociados a este sector. Más aún, hubo deserciones dentro de los partidos. Sin embargo, todos aquellos fueron enfrentados con un acercamiento ya sea personal o grupal y, en último caso, aceptando las disidencias.

5.3. Métodos de trabajo y procedimientos en la construcción de la agenda

a. *Existencia de propuestas globales de ambos sectores*

En general, en Chile es el Ejecutivo quien presenta propuestas de la magnitud de la LGE (dado que involucran recursos y, por tanto, los parlamentarios están impedidos a hacerlo) y la actitud de la oposición se puede reducir a criticar o mejorar los aspectos que no le parecen correctos y a aceptar aquellos razonables, lo que impide una mirada sistémica desde ambos sectores. Sin embargo, en este caso la oposición presentó una propuesta global que, si bien pudo hacerla vulnerable a la crítica, le permitió establecer un debate de “igual a igual” sobre la base de proposiciones concretas. Ello facilitó y contribuyó enormemente al acuerdo.

b. *Capacidades técnicas ya articuladas en los equipos de la oposición y del Gobierno*

Cuando se instaló la mesa de negociaciones en ambos sectores ya habían trabajado equipos técnicos que, en ese momento, se encontraban consolidados. Habían madurado y reflexionado acerca de las propuestas, realizado análisis y estudios, revisado sistemas comparados y también analizado opciones alternativas frente a posibles cuestionamientos. Esa experiencia facilitó el consenso de un temario y las profundizaciones en cada uno de esos tópicos. Además, estos equipos habían colaborado estrechamente con los parlamentarios directamente involucrados en el proceso y existían altos grados de confianza mutua.

c. *Método de abordaje sistemático y participativo para enfrentar las diferencias y lograr consensos*

El método de trabajo de la mesa técnico-política (primera etapa del acuerdo) fue determinante para el éxito, principalmente, debido a la rigurosa sistematización de los debates, acuerdos y desacuerdos en cada tema, que quedaron plasmados en un documento técnico que fue fundamental en las etapas finales. En efecto, dicha

mesa estableció un sistema de trabajo donde un miembro de cada sector presentaba la respectiva postura para luego abrir un debate amplio, que agotaba todos los sub-temas. Las conclusiones y discusión se registraban en minutas que circularon entre todos los participantes y que eran zanjadas por los secretarios ejecutivos de cada sector. Ellas reflejaban las posturas, posibles acuerdos y desacuerdos (trabajo de casi dos meses).

Casi paralelamente, se construyó un documento que aborda al detalle el acuerdo, el que constituyó una segunda fase, en la que ambos coordinadores (secretarías técnicas), apoyados por sus equipos y en consulta permanente con las autoridades de gobierno y parlamentarios involucrados, redactaron un documento técnico. Dicho informe debió pasar por la aprobación de los más altos niveles políticos (incluida la Presidenta y también los dirigentes de los partidos³⁷). Pasaría luego a ser el anexo técnico del acuerdo, registrando con mayor detalle el conjunto de acuerdos en los diversos tópicos. Una última fase implicó la redacción del texto legal de materias que se consideró de gran relevancia y que, por tanto, era preferible llevarlas escritas y acordadas de antemano. Dicho texto formó también parte del acuerdo.

d. *Trabajo conjunto de las iniciativas legales*

Se consideró que no bastaba con lo anterior y, por ello, se estableció un procedimiento consistente en que equipos de Gobierno y oposición y en constante coordinación con parlamentarios, elaboraran las iniciativas legales que serían sustituidas (proyecto de LGE y de Superintendencia). A fines de enero del año 2008 ingresó al Congreso el proyecto sustitutivo de la LGE. En principio, el proyecto de aseguramiento de la calidad (que sustituiría el de Superintendencia) debía ingresar poco tiempo después, sin embargo, el conflicto desatado por la acusación a la Ministra de Educación señalado anteriormente, retrasó en varios meses este procedimiento, ingresando en abril de 2008.

e. *Acompañamiento permanente a los parlamentarios de la Comisión de Educación, por parte de equipos técnicos*

No obstante el acuerdo previo, los proyectos fueron analizados y largamente debatidos por los congresistas. En ese proceso surgieron nuevamente debates e ideas de los propios parlamentarios frente a cada punto y, en el caso del proyecto de ley LGE, se presentaron más de 500 indicaciones sólo en el Senado por parte de ciertos parlamentarios (mayoritariamente del propio Gobierno, algunos de ellos descolgados de los partidos, quienes ya habían desconocido el acuerdo) con el objeto de trabar su aprobación. Por ello, se implementó un dispositivo de acompañamiento al trabajo parlamentario consistente en equipos de técnicos que, en cada sector,

³⁷ Adicionalmente y en el caso de la Concertación, se realizaron reuniones institucionales de los partidos. En esas instancias se conoció en detalle el acuerdo y ratificó vía votaciones (Comité Ejecutivo Nacional del Partido Radical Social Demócrata, Consejo Nacional del Partido Demócrata Cristiano, Directiva Nacional del Partido Por la Democracia, Comisión Política del Partido Socialista).

trabajaban con sus respectivos parlamentarios los posibles acercamientos. Este nuevo proceso de acuerdo, liderado por congresistas de ambos sectores fue de tal intensidad, sobre todo en el Senado, que puede ser considerado un nuevo acuerdo o un complemento del mismo, conviniéndose en esta etapa el más conflictivo de los temas, la definición de Educación Pública.

6. VISIBILIDAD DEL TEMA EN LA AGENDA PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Los acuerdos siempre corren el riesgo de ser acusados de cupulares y poco participativos. Éste no fue la excepción ya que, sectores minoritarios cuyas propuestas no tuvieron eco, realizaron esa crítica. No obstante, los hechos desmienten dicha afirmación. Por el contrario, es posible señalar que un ingrediente importante del éxito de este acuerdo fue justamente la participación y el apoyo ciudadano que tuvo. En primer lugar, desatado el conflicto, la Presidenta convocó a un Consejo Asesor de amplia y diversa participación (81 miembros). Luego de ello, el Ejecutivo envió proyectos al Congreso, proceso que abrió una amplia discusión pública y donde los propios parlamentarios organizaron innumerables audiencias públicas invitando a dar su opinión a los más variados actores educativos (en toda la discusión de este proyecto de ley se realizaron 128 audiencias y exposiciones, incluyendo a expertos, actores sociales e instituciones). Además, ellos organizaron seminarios en sus respectivos distritos, algunos de carácter regional de amplia participación ciudadana, donde asistieron representantes de los partidarios y detractores del acuerdo. Por su parte, el propio Gobierno, a través del Mineduc, organizó seminarios tanto para difundir como para escuchar la opinión de diversos actores en todas las regiones del país (estudiantes, profesores, administradores, etc.).

Dado lo anterior, y sin temor a equivocarnos, se puede afirmar que el acuerdo y las políticas públicas que de éste se derivan, ha sido uno de los aspectos de la agenda pública chilena que ha tenido mayores grados participación de los ciudadanos en los últimos tiempos. Ciertamente que algunos quisieran aplicar en estos casos mecanismos de democracia directa, sin embargo, ello no pasa de ser más que una aspiración poco realista. Lo anterior se confirma por datos recogidos en una encuesta nacional y representativa³⁸ que recoge las percepciones de los principales actores del sistema escolar, quienes muestran un grado de conocimiento de las leyes fruto del acuerdo bastante alto (60% conoce la LGE y casi 40% el proyecto de ley que crea la Superintendencia de Educación, lo que contrasta con un 25% y 23% que conoce el proyecto de ley de Fortalecimiento de la Educación Pública o la Ley que crea una Subvención Escolar Preferencial, respectivamente). Ello representa una señal importante del grado de involucramiento de la sociedad chilena en este debate y acuerdo, ambos sin duda centrales para su futuro desarrollo.

³⁸ Ese estudio fue realizado por OREALC/PUC/MORI a fines del 2009.

7. CONCLUSIÓN

Un valor especial de este proceso fue que, desde ambos sectores, se comprobó que las respectivas contrapartes buscaban genuinamente alcanzar un acuerdo que beneficiara a los estudiantes y al país. Así, dejando de lado las posturas más extremas, se buscó avanzar en propuestas que, si bien no satisfacían a ninguno de los dos sectores, permitían al país avanzar en pro de un mejor futuro.

Finalmente, un aspecto central a destacar es la importancia de sistematizar estos procesos y mecanismos de negociación y acuerdos porque son de vital ayuda para emprender nuevos desafíos que obligan a la búsqueda de consensos amplios y ojalá de alcance nacional.

REFERENCIAS

- Ávalos, B. (2009). Docentes y Políticas, *Conferencia de PREAL*. Ciudad de México.
- Baeza, J. & Sandoval, M. (2007). Configuración de valores en jóvenes estudiantes secundarios en la Región Metropolitana. *Boletín de Investigación Educativa*, 22 (2), 35-60.
- Banco Mundial (2007). El diseño institucional de un sistema efectivo de aseguramiento de la calidad de la educación en Chile de <http://siteresources.worldbank.org/INTCHILEINSPANISH/Resources/EducacionChile.pdf>
- Barber, M. & Moursehd, M. (2008). Como lo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos. Documento de Trabajo N° 41, PREAL. <http://www.ascun.org.co/eventos/CMES-NSESCO/BASICOS/sistemas%20educativos.pdf>
- Beyer, H. (2001). Entre la autonomía y la intervención: las reformas de la educación en Chile. En Larraín & Vergara (Eds.). *La Transformación Económica de Chile*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Boletín N° 6251-04 (2008). "Proyecto de ley que fortalece la educación pública" Biblioteca del Congreso Nacional, www.bcn.cl.
- Boletín N° 5083-04 (2007). "Proyecto de ley sobre el sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización".
- Informe de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación (1995). Los desafíos de la educación chilena frente al siglo 21. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Contreras, D., Bellei, C. & Valenzuela, J. P. (2008). La agenda pendiente en educación; profesores, administradores y Recursos. Santiago de Chile: Universidad de Chile – UNICEF.
- Darville, P. & Rodríguez, J. (2007). Institucionalidad, financiamiento y rendición de cuentas, *Serie Estudios de las finanzas públicas*. Santiago de Chile: DIPRES.
- Donoso, S. (2010). Dynamics of Change: The Chilean Pinguino Movement and its impact on the Education Agenda, Thesis of MPh International Development Centre, Queen Elizabeth House, Oxford University.
- Elacqua, G., Contreras, D., & Salazar, F. (2008). Scaling Up in Chile, Larger networks of schools produce higher student achievement. *Revista Education Next*, 8 (3).
- Eyzaguirre, B. & Fontaine, L. (2001). Una estructura que presione a las escuelas a hacerlo bien. En Beyer & Vergara (Eds.) *¿Qué Hacer Ahora? Propuestas para el Desarrollo*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- González, J., Cornejo, R., Sánchez, R. & Caldichoury, J. P. (2007). Observatorio Chileno de Políticas Educativas – Universidad de Chile. En: www.opech.cl.
- Iaes, G. & Delich, A. (2009). Los sistemas educativos y cohesión social: la reconstrucción de los común en los estados nacionales del siglo XXI. En: S. Schwartzman & C. Cox

- (Eds.). *Políticas educativas y cohesión social en América Latina*. Santiago de Chile: UQBAR.
- Informe Consejo Asesor Presidencial de Educación (2006). En: <http://www.consejoeducacion.cl/articulos/Informefinal.pdf>
- Ley N° 19.070 (1991). Estatuto de los profesionales de la educación. En: Biblioteca del Congreso Nacional. www.bcn.cl.
- Ley N° 20.247 (2008). Modifica el DFL. N° 2, del Ministerio de Educación, de 1998, estableciendo un aumento de las subvenciones a establecimientos educacionales. En: Biblioteca del Congreso Nacional, www.bcn.cl.
- Ley N° 20.248 (2008). Establece Ley de Subvención Escolar Preferencial. En: Biblioteca del Congreso Nacional, www.bcn.cl.
- Ley N° 20.370 (2009). “Establece la Ley General de Educación”. En: Biblioteca del Congreso Nacional, www.bcn.cl.
- Marcel, M. & Tokman, C. (2005). ¿Cómo se financia la educación en Chile?, *Serie Estudios de las finanzas públicas*. Santiago de Chile: DIPRES.
- Montt, P. (2009). El desafío de la calidad en la educación. *Revista Estudios Sociales*, 117.
- Morlino, L. (1985). *Cómo cambian los regímenes políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Navarro, J. C. (2006). Dos clases de políticas educativas. En: David Rockefeller Center for Latin American Studies (Eds.). *La política de las políticas públicas progreso social en América Latina*. Cambridge: BID-Planeta.
- Gibbons-Davis, C. M. (2007). Expectations and the economic bar to marriage among low-income couples. En P. England & K. Edin (Eds.), *Unmarried couples with children* (2a ed., pp. 84-103). New York, EE.UU.: Russell Sage Foundation.
- OECD- Mineduc (2004). *Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Chile - Paris: OECD*.
- Sartori, G. (1996). Los fundamentos del pluralismo, en *Revista La Política*, Número 1; Liberalismo, comunitarismo y democracia. Barcelona: Paidós.
- Schleicher, A. (2005). La mejora de la calidad y la equidad en la educación: retos y respuestas de políticas. XX Semana Monográfica de la Educación, Políticas Educativas de éxito: análisis a partir de los informes PISA.
- Schleicher, A. (2008). *Reformas Educativas y PISA*. Conferencia Grupo Santillana, Santiago-Chile.
- Valenzuela, J. P. & Bellei, C. (2008). Evolución de la segregación socioeconómica y su relación con el financiamiento compartido: el caso chileno. En: *Libro selección de investigaciones primer concurso de FONIDE*. Santiago de Chile: Mineduc.
- Velasco, C. (2008). El proyecto de ley general de educación y los temas pendientes. Serie de Informe Social, 114. Santiago de Chile: Libertad y Desarrollo.