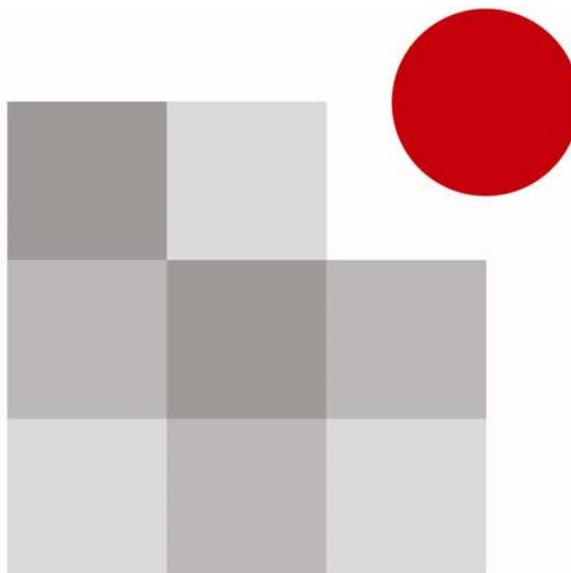


RAMO: POLÍTICA Y LEGISLACIÓN EDUCACIONAL



IPLACEX
instituto profesional

UNIDAD I

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA EDUCACIÓN

CLASE 01

1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Dentro del ámbito de las políticas públicas, que constituye el eje conductor de nuestro estudio, confluyen muchos factores que tienen que ver con diversos estamentos de la sociedad, pero fundamentalmente con las personas que la conforman, en el sentido primero y último que ésta tiene, en cuanto a la búsqueda de su bienestar, para dar respuesta a necesidades de bien común, compartido, dentro de un sistema más general. Pasaremos por ello a revisar algunos conceptos fundamentales previos:

1.1 Introducción al Sistema Político

El sistema político de un Estado responde a un concepto amplio, que involucra la forma de gobierno del Estado, la organización de los poderes públicos y sus interrelaciones, las estructuras socioeconómicas, las tradiciones, las costumbres y las fuerzas políticas que impulsan el funcionamiento de las instituciones.

Desde la Antigüedad clásica, existe interés en definir los sistemas políticos; Aristóteles, Polibio, Santo Tomás, Maquiavelo, Montesquieu, Rousseau, etc, se interesaron por este tema. En la actualidad, varios son los teóricos que se han dedicado a analizar las formas de los Estados y tipificarlos, como por ejemplo: Karl Loewenstein, Georges Burdeau, Raymond Aron, Paolo Bisgaretti di Ruffia, Jiménez de Parga, etc.

1.1.1 Concepto de Sistema

Antes de entrar de lleno al tema de sistema político, se hará mención en primer lugar, al concepto de sistema en general, el cual implicaría que éste: “sería superior y diferente a las partes que lo componen, y donde el todo, sería la suma de sus partes”¹. Sin embargo, acá estaría implícito un concepto de sinergia, en donde dicho sistema, no sería igual a sus partes, sino que, correspondería a más que ellas. Hablamos de sinergia, entonces, cuando podemos decir que existen propiedades emergentes, que no pueden explicarse a partir de elementos simples ya presentes. Así, si decimos que un grupo está formado por un conjunto de sujetos que interactúan, éste sería un sistema, presentando sinergias que generarían niveles de emergencia, es decir, creando nuevas dimensiones y situaciones.

En el Chile actual, se puede constatar mediante observación, que la sociedad está compuesta por diversos sistemas y subsistemas, y que todo esto lo abarca un sistema mayor. En este caso, el sistema total y coherente es el país, Chile, y sus subsistemas son las regiones, provincias y comunas, y cada elemento está compuesto dentro de diversos

¹ Comunicación y Teoría General de Sistemas en Sociología: la aportación de Niklas Luhmann en Conocimiento y Sociedad

subsistemas y así sucesivamente. El sistema mayor en el caso de Chile, es el Estado, que está compuesto de diferentes subsistemas que cumplen tareas y actividades determinadas y presentan una relación entre ellas.

1.1.2 Concepto de Política

En el ámbito del Gobierno de las instituciones, se entiende por Política, un conjunto de decisiones, explícitas o implícitas, que establecen directrices para guiar decisiones futuras, o bien para iniciar, mantener o retardar una acción, o guiar la implementación de decisiones superiores ya asumidas.

De este modo, a nivel del Estado, puede haber una política de desarrollo energético, por ejemplo, que servirá de marco para la toma de decisiones, que darán salida a las inversiones que en la materia se estimen necesarias, ordenando lo que se haga en términos de prospecciones de fuentes energéticas, de investigación de proveedores extranjeros o de evaluación de sustitución de fuentes actualmente en uso. Igualmente, se tienen políticas en todos los frentes que cubren los distintos ministerios y con frecuencia, los medios nos alertan de acontecimientos relativos al buen funcionamiento de una política o a las dificultades que se ha encontrado en su aplicación.

La política de salud se encargará de asegurar la cobertura hospitalaria de los enfermos, la prevención de la aparición de epidemias e intentará disminuir la incidencia de unos cuantos males de importancia para la salud y la calidad de vida de las personas. Habrá igualmente una política de defensa, otra de relaciones internacionales y de minería, entre tantas otras. Igualmente, solemos enterarnos de la existencia y funcionamiento de políticas que benefician a los ancianos, a las personas con necesidades especiales, a los pequeños agricultores, a los pueblos originarios.

Realice ejercicio del n°1 al 3

CLASE 02

1.2 El Sistema Político

El sistema político puede entenderse como, un conjunto conformado por los siguientes elementos:

- Elementos Institucionales: a cuya expresión formalizada aquí, se le denomina régimen político, representados por los poderes políticos y sus reglas de interacción para consigo mismo y para con la sociedad; pero también correspondiente a las normas, escritas o consuetudinarias, que hacen referencia a las formas de tenencia de la propiedad, a su transmisión, a su enajenación y a sus constricciones.
- Los actores institucionalizados en que la sociedad se organiza, ya sea de manera activa o pasiva, para transmitir sus demandas e influir o modificar en mayor o menor medida, las decisiones del gobierno.
- Los valores de los individuos y los grupos sociales que componen la sociedad, en cuanto a la comprensión de la actividad política; en otras palabras, se refiere a derivados, tanto de elementos estrictamente culturales, como de experiencias históricas.

Cabe señalar que la existencia de un sistema político “de carácter nacional”, se encuentra inmerso en el entramado internacional, del cual puede recibir influencias, bien sea como consecuencia de la actuación de otros sistemas políticos de carácter igualmente nacionales, o bien como resultado de acciones, del propio sistema internacional.

Es así como el sistema político de un país, abarca varios ámbitos, tales como:

- “El régimen político, integrado por el estado, los poderes y su entramado institucional,
- la Constitución Política y las leyes fundamentales reguladoras de la política,
- la sociedad y la economía;
- los actores sociales, en los que se dan cabida los partidos políticos, los grupos de presión, y los movimientos sociales;
- la cultura política, y el escenario internacional”²

Lo importante es considerar que, en un sistema político, todos los elementos que lo componen están en constante interacción; no existe un orden jerárquico y la variación en una de sus partes, puede generar alteraciones en todo el sistema. También se dan diferentes tipos de relaciones, como las de poder, de mando, de obediencia, de satisfacción de necesidades, de legitimidad, de apoyo, eficiencia, efectividad y eficacia. Lo interesante del sistema, es que siempre está en un continuo movimiento, que genera cambios y transformaciones, en algunos, más que en otros. En este sentido, el sistema político es un “proceso”, que no se reduce al contenido ni a sus partes: divisiones administrativas estatales.

En los sistemas políticos, se destacan tres dimensiones de análisis³:

² Alcántara, Manuel. Gobernabilidad, crisis y cambios. Fondo de cultura económica. México.1995.

- El sistema como combinación, entre la unidad y la pluralidad.
- El sistema como mediación, entre la historicidad y la organización social.
- El sistema como combinación de actores y problemas.

Sus acciones y funciones ordenan y dan unidad administrativo – política, a un determinado territorio, dando respuesta a las necesidades y problemas que enfrenta, a pesar de su pluralidad.

El sistema político no actúa sobre la sociedad, como tampoco es influido por ella, más bien, los hechos históricos afectan al sistema político por sí mismos, predeterminándolo y actuando sobre él, a través de los cambios de dominación de clases, de los grupos de poder que van surgiendo. Podríamos decir entonces que, el sistema político es un sistema que regula, ordena y gestiona a la sociedad, sus relaciones y recursos, mediante la elaboración de decisiones que sanciona una autoridad legítima, en el mejor de los casos.

Dentro de este contexto, las instituciones se transforman en un conjunto de mecanismos, mediante los cuales los cambios históricos, se transforman en reglas sociales, que afectan a su vez, el funcionamiento de las organizaciones establecidas en dicha sociedad. Según Touraine, las instituciones son siempre políticas; él plantea que “no hay diferencia entre las expresiones “sistema institucional” y “sistema político”, ya que las organizaciones intervienen en el sistema de acción reinante, por medio del sistema institucional- funcionando como mediador, lo cual coloca a las instituciones en un papel relativamente inestable, cuestionado por la sociedad y el estado”⁴.

Para Luhmann, “los sistemas políticos actuales, se fundan sobre la triple diferenciación de Política, Administración y Público”; dicha división tripartita entre administración, política y público, trae consigo la diversificación de tres tipos de relaciones intersistémicas y sus relativas conexiones complementarias, las cuales no pueden reducirse a una lógica de acción u orientación, más bien cada una de ellas, se plantea de modo autoreferente. Estas serían:

- Administración – público.
- Política – público.
- Administración – política.

³ Bolos Silvia.

⁴ Touraine Alain. Diálogos: Conferencia dictada el 6 de Septiembre de 1995. Editorial Universidad Iberoamericana. 1996.

La observación de la dinámica sistémica de dicha triada, en el contexto de una profundización de los procesos que exhiben algunos países, mediante la implementación de una lógica reformista, que apunta a modernizar al sistema político, administrativo y público, constituye una oportunidad significativa para dar cuenta de la marcha y alcances de tales dinámicas; pues, como afirma el mismo N. Luhmann: “la dificultad de lograr la separación entre política y administración, ha resultado ser un serio obstáculo en el camino a una mayor diferenciación funcional, en los países en desarrollo”. Vale decir, se requiere en estos países una mayor madurez de las instituciones, dentro de un sistema de gobierno determinado, donde las funciones de cada cual, estén plenamente establecidas.

En cuanto a nuestro país, la observación de la modernización del sistema político en Chile, en las últimas dos décadas, requiere situarse en la postura teórica, que permita penetrar en la comprensión de los procesos de descentralización, que exhibe la complejidad de la sociedad actual.

1.3 División de los Sistemas Políticos

La división más común que se establece de los regímenes o sistemas políticos, es en relación a los Sistemas Autocráticos, los cuales son aquellos donde los gobernados, deben comportarse según las reglas que les dicta el gobernante.

Estos, a su vez, se dividen en:

- Regímenes Totalitarios: se basan en que los gobernados, pueden participar en el proceso político, a través de un solo canal o partido único, el cual está orientado por una ideología totalizante, que controla y regula todos los aspectos de la vida de las personas. No se admiten ni toleran minorías discrepantes al orden establecido. El partido político único de gobierno, desarrolla la educación y la propaganda que da sustento permanente, al régimen establecido.
- Regímenes Autoritarios: existe un pluralismo político limitado y no responsable. No existe una ideología elaborada que lo guíe como al Totalitarismo, sino que existen "mentalidades" distintas, que más bien defienden y justifican la estructura política existente, sustentada por las costumbres y la tradición.

Como ejemplo de régimen autoritario, tenemos en Chile la época del Gobierno Militar, con poderes extraordinarios, que intervinieron mediante reformas, en todas las áreas; con un Estado interviniendo, bajo la idea de mercado o modelo de elección. En el caso de la Educación, esta reforma se observa en el cambio de la administración educativa, desde el Ministerio a las Municipalidades, y además, cambios en el sistema de financiamiento.

Estos regímenes se caracterizan por ser de elite, donde un grupo de elegidos resuelve los problemas públicos, sin consultar al pueblo. De tal modo que, este grupo de elite, busca la desmovilización de los miembros de la sociedad civil, fomentando la apatía política, hasta

donde no les sea contrario a sus intereses. En la mayoría de los casos, estos regímenes son radicalmente transitorios, pues dependen de un líder carismático fundador y de la élite que lo rodea; desaparecido el líder, pueden derivar a un sistema democrático o a uno totalitario.

- Los Regímenes Democráticos: Se caracterizan porque el poder político se encuentra distribuido en tres órganos; las autoridades son elegidas en elecciones libres, competitivas y limpias; la acción política de la oposición, es aceptada e incentivada; existe un respeto y garantía por los derechos de las personas y en general, priman los valores, principios y atributos de la Democracia.

Easton, define al Sistema Político como “aquellas interacciones, por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores en una sociedad”... (Hay inmerso en el concepto, la idea de Legitimidad de la autoridad) ...“es un sistema de conducta incorporada a un ambiente, bajo cuyas influencias, está incorporado el Sistema Político, que a su vez, reacciona frente a ellas”⁵. Es decir, las interacciones políticas de una sociedad, constituyen un sistema de conducta; el sistema no existe en el vacío, es preciso verlo en ambientes, sean físicos, biológicos, sociales o psicológicos. La vida política forma un sistema abierto, propenso a un cambio de forma constante, que posee la capacidad de dar respuestas a las contingencias y en consecuencia, adaptarse a las circunstancias. La importancia de aceptar la idea del cambio, la capacidad de respuesta y adaptación del sistema político, según Easton, constituye uno de los elementos fundamentales, para iniciar el estudio de los fenómenos políticos, que nos permitan formular un complejo análisis teórico.

Para definir mejor este mecanismo de estudio de la política como sistema, el autor citado, intenta construir una teoría general de la política, que sirva de armazón conceptual a los estudios empíricos en su disciplina, utilizando la denominación de inputs y outputs:

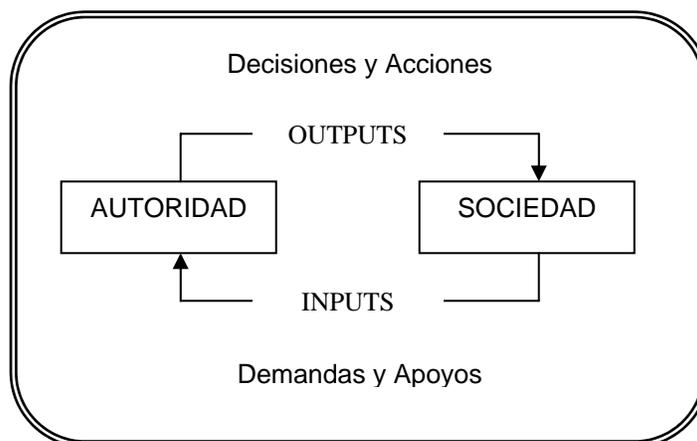
- Inputs: son los referidos a demandas y apoyo; de otra manera sería inagotable la lista de acontecimientos y circunstancias ambientales que afectan al sistema. Son pues, las demandas y apoyos indicadores claves, de modo que las influencias y circunstancias ambientales, modifican y modelan el funcionamiento del sistema político.
- Outputs: son aquellos que sirven para organizar las consecuencias resultantes, no de las acciones del ambiente, sino de la conducta de los miembros del sistema. Preocupa ver cómo funciona el sistema político. Aquí se aclara que los outputs importantes, son los llamados outputs políticos, que son las decisiones y acciones de las autoridades.

Los primeros (inputs), entendidos como demandas y apoyo de la sociedad, y los segundos (outputs), como decisiones y acciones de las autoridades, se mueven en una especie de circuito, denominado por Easton como feedback loop (circuito de retroalimentación). El circuito de retroalimentación, permite a las autoridades, quienes son las que dirigen un sistema político, tener una idea de cómo está la tensión en la sociedad; los

⁵ Easton David. El sistema político.1953

inputs que envía la demanda, y de esta forma la autoridad podrá recibirlos, organizarlos y luego enviarlos, logrando generar los outputs, es decir, las respuestas a dichas demandas; lo que se puede observar en la figura N° 1.

Figura N° 1: Feedback loop del Sistema Político



1.4 Políticas Públicas

En un sentido amplio, el concepto de Políticas Públicas, corresponde a cursos de acción y flujos de información, relacionados con un objetivo público, definido en forma democrática.

Pallares señala que, a esta definición genérica de políticas públicas, hay que agregarle algunas consideraciones, tales como⁶:

- Las políticas públicas, deben ser consideradas como un proceso decisonal. Es decir como un conjunto de decisiones, que se llevan a cabo a lo largo de un tiempo determinado. Estas decisiones, normalmente tienen una secuencia racional.
- Los casos de inacción. Una política puede consistir también, en lo que no se está haciendo.
- Para que una política pueda ser considerada como pública, tiene que haber sido generada, o al menos procesada hasta cierto punto, en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales.

Entonces, no se puede llamar política pública a cualquier idea, propuesta o programa, ya que como señala Sebastián Donoso: “Una política pública sería, es aquella que recorre un riguroso proceso metodológico”⁷.

⁶ Pallares, Francesc. (1988). “Las Políticas Públicas: El sistema político en acción”. Revista de Estudios Políticos. No. 62.

Las políticas públicas incluyen, tanto a las políticas de Gobierno como a las de Estado. Estas últimas pueden ser, en realidad, políticas de más de un gobierno. También es posible considerar como políticas de Estado, aquellas que involucran al conjunto de los poderes estatales, en su diseño o ejecución.

En otras palabras, podemos decir que, las políticas públicas son las acciones de gobierno, que buscan cómo dar respuesta a las diversas demandas de la sociedad. Dichas políticas, deben ser programas de acción gubernamental, que dan como resultado una intervención pública, que se aplica a un sector de la sociedad, o a un espacio geográfico concreto. Por tanto, los gobiernos son instrumentos para la realización de ellas. Como señala Chandler y Plano, estas acciones se pueden entender como un “uso estratégico de recursos, para aliviar los problemas nacionales”.⁸ En este sentido, se puede considerar la idea que plantea Easton, que resulta interesante al respecto, al considerar que este proceso consistiría en extraer recursos de la sociedad, para volver a colocarlos en ella.

Por otro lado la política, es aquella práctica que se ocupa de gestionar, de resolver los conflictos colectivos y de crear coherencia social; y su resultado, son decisiones obligatorias para todos. La búsqueda recíproca de la política y las políticas públicas, representa una modernización de la esfera pública, por lo cual, ellas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición, lo cual permite realizar discusiones, opinar, diferenciar problemas, sus soluciones. Las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos.

En la actualidad, los partidos, los grupos sociales y las personas, requieren interiorizarse sobre las políticas públicas, sea que estén en el gobierno o en la oposición, de manera de entender cómo estas políticas otorgan respuestas a la sociedad.

Por cierto, la Educación es también orientada por políticas específicas. Existen políticas para cada nivel de educación, desde la Educación Parvularia a la Educación Superior, así como para el desarrollo científico y tecnológico; hay políticas para canalizar el auxilio escolar y las becas, para decidir acerca de los textos que el Estado pone a disposición, sin costo para quienes se benefician de la educación gratuita, como hay también políticas para enfrentar la relación con los sostenedores de establecimientos educacionales y aquella con el gremio de los profesores.

Pero no es sólo a nivel del Estado que se definen políticas para guiar las operaciones. Las instituciones, en su acepción más general, igualmente toman decisiones superiores, en los niveles más altos de la jerarquía organizacional, que les sirven para ordenar las actividades específicas que realizan. Un hotel, una clínica veterinaria o un instituto de formación profesional, tendrá políticas de tipo financiero, de personal, admisión, desarrollo y crecimiento empresarial.

⁷ Donoso Sebastián. Políticas públicas: Los desafíos para hoy. Centro de Políticas Públicas Universidad del Desarrollo, Marzo 2006.

⁸ Chandler y Plano, 1988:107, En la obra de Alcántara Manuel. Gobernabilidad, Crisis y Cambio. 1995.

Cabe entonces hacer una precisión: es preciso reconocer que algunas políticas están dirigidas a un destinatario, que está conformado por todos los miembros de la sociedad, en tanto que hay otras, que se aplican a un grupo reducido y muy específico de personas. A cada ciudadano o ciudadana, le afectan las políticas de defensa o de salud que se adoptan a nivel del Estado, en tanto que las políticas de un cine, se aplican sólo a quienes cancelan la entrada para participar voluntariamente del espectáculo, que es un evento privado.

Hablamos entonces de Políticas Públicas, cuando las decisiones que les dan cuerpo, son el instrumento mediante el cual el Estado, de modo sistemático y coherente, persigue el logro de ciertos objetivos de interés para el bienestar de toda la sociedad.

Cuadro N° 1: Instrumentos para el logro de las Políticas Públicas

Instrumentos	Descripción
<ul style="list-style-type: none"> Las ideas 	Son aquellas que se plasman en las decisiones involucradas en una determinada política, las cuales pueden necesitar de instrumentos más finos, para que lleguen a ser operativas.
<ul style="list-style-type: none"> Los planes 	Son aquellos que responden a un camino a seguir para el logro de uno o más objetivos. Usualmente, se dice que un plan, señala un curso de acción y, con frecuencia, se le asocia al concepto de estrategia.
<ul style="list-style-type: none"> La planificación estratégica 	Esta se aplica especialmente, cuando los objetivos que las acciones deben alcanzar, son pensados para el mediano y largo plazo, teniendo debida consideración del contexto interno y externo de la organización.
<ul style="list-style-type: none"> Los programas 	Estos corresponden a paquetes de acciones más detalladas y que atienden a objetivos específicos de un plan.
<ul style="list-style-type: none"> Los proyectos 	Estos constituyen paquetes de acciones más finas, que no soportan más detalle y que sólo cabe ejecutar. Es el nivel en que se llevan a cabo los presupuestos, reflejo de la operacionalización hecha de las ideas.
<ul style="list-style-type: none"> El presupuesto 	Consiste en la valorización en dinero, del costo de los insumos necesarios para desarrollar las acciones que se llevarán a la práctica.

Por cierto, hay momentos en que las conversaciones, los intereses y los acuerdos operativos, quedan referidos solamente a uno o dos de los niveles de especificación contenidos en el continuo que va de la idea a la acción. En una jornada de planificación, por ejemplo, se puede discutir sobre cómo las políticas serán instrumentalizadas como planes, es decir, qué planes habrá que preparar y ejecutar para hacer realidad las políticas.

Una reunión de programación, puede ser vista como el puente que permitirá operacionalizar un plan y decidir qué proyectos constituyen caminos relativamente promisorios para pasar a la acción.

Realice ejercicios del 4 al 6

1.4.1 Actores que intervienen en las Políticas Públicas

Dentro de este ámbito, por una parte, está el Estado; esto conlleva las capacidades reales de intervenir ante una necesidad, además, las formas y estilos que ha adoptado para intervenir, las formas de interlocución y encuentro que ha desarrollado con la población, los recursos técnicos que puede aplicar ante situaciones concretas, la valoración que hace sobre la cuestión a tratar, dentro de su esquema general de desarrollo.

Igualmente, debemos considerar a la Sociedad Civil; esto es, los ciudadanos, que son los beneficiados o afectados por la decisión estatal; constituida esta población, por sectores, grupos, organizaciones de las más variadas, con intereses diversos y también propuestas para entender y resolver cuestiones prácticas, igualmente diversas. Actores de la sociedad que se manifiestan de mil maneras, para lograr las soluciones a problemas concretos que los afectan y para lograr atención a sus requerimientos y demandas de bienestar social.

Otro aspecto a considerar es, la Cuestión, que corresponde a la situación, el elemento sobre la cual hay que decidir y actuar. Esto implica reconocer las demandas, definir las prioridades y urgencias, el espacio que ocupa dicha situación, dentro de una visión concreta de bienestar que puede afectar a un conjunto siempre importante de personas.

Los desequilibrios o falta de comunicación real en todos los sentidos, entre el Estado, la Sociedad Civil y la Cuestión, pueden deformar y endurecen a veces las posturas, hasta llevar a un conflicto a la población. La dinámica al interior de cada uno de estos tres elementos y las múltiples relaciones que entre ellos se establecen, hacen sumamente compleja la propuesta de políticas estatales, pero también, en esa dinámica, se encuentran las posibilidades de acciones novedosas y eficientes.

Volviendo al tema de las Políticas Públicas, cuando se dijo que ellas son la expresión de ciertas ideas, la alusión remite a la consideración de la filosofía inspiradora que les sirve de sustento. Se puede señalar que, no todos tenemos la misma idea acerca del rol del Estado en la educación. Hay políticas conservadoras y otras liberales; algunas propician cambios drásticos, radicales, en tanto otras buscan cambios más lentos, avanzando poco a poco. Algunas buscan reforzar la participación del Estado en la educación de las personas, en tanto otras prefieren incentivar la participación del sector privado. Por lo tanto, ninguna política es neutra y si pudiésemos examinar su código genético, descubriríamos cuál es la filosofía que la inspira. Ella orientará los cursos de acción, la toma de decisiones, la fijación de prioridades y la asignación de recursos financieros, representando y defendiendo los intereses de quienes las han originado.

Las Políticas Públicas están al servicio de los asuntos públicos y/o nacionales, siendo impulsadas por la administración pública, y se financian, por lo general, con dineros fiscales. Cobra importancia el que, al momento de su definición, se creen los mecanismos que faciliten la comunicación entre los entes estatales y la sociedad civil, buscando asegurar la transparencia en el actuar y propiciar la rendición de cuentas ante la ciudadanía. Poco a poco se instala la rendición de cuentas, como el mecanismo que permite a la opinión pública y a los contribuyentes, conocer en qué se utilizan los fondos que se alimentan con los impuestos que se pagan al Estado y qué resultados se alcanzan con la ejecución de una cierta política.

Las políticas públicas están al servicio del bien común y suelen estar referidas a uno o más de los siguientes fines, los cuales se presentan en el cuadro N° 2.

Cuadro N° 2: Los fines de las Políticas Públicas

i.	Transformar estructuras. Por ejemplo, del sistema de salud pública.
ii.	Solucionar problemas sectoriales y temáticos. Por ejemplo, asegurar vivienda digna para todos.
iii.	Asignar recursos. Por ejemplo, para el sistema de pensiones mínimas para indigentes.
iv.	Optimizar las soluciones. Por ejemplo, mejorar el acceso al crédito de las pequeñas y medianas empresas.

El proceso de elaboración de una política, será tratado más adelante. Por ahora, basta señalar que en dicho proceso, se consideran aspectos tales como, efectos esperados, destinatarios o beneficiarios, ubicación o localización geográfica, temporalidad o plazos, y factibilidad, de distinto tipo.

1.4.2 Ciclo del proceso de las Políticas Públicas

Las políticas públicas deben ser programas en la acción gubernamentales, que dan como resultado una intervención pública, que se aplica a un sector de la sociedad, o, a un espacio geográfico concreto, determinado.

Por tanto, los gobiernos son instrumentos para la realización de dichas políticas. Más que mirar el ordenamiento de las actividades del sector público, dado por su organización, conviene mirar este proceso, como un instrumento para la realización de las políticas. Así como el logro principal de una empresa privada, no es su organigrama, sino sus utilidades, lo importante en el gobierno son sus resultados, más que su estructura.

La política, haciendo hincapié en este relevante aspecto, es aquella práctica que se ocupa de gestionar, de resolver los conflictos colectivos y crear coherencia social; y cuyos resultados, son decisiones obligatorias para todos.

La búsqueda recíproca de la política y de las políticas públicas, representa una modernización de esta esfera; por lo cual, dichas políticas son un factor común de ésta, considerando las decisiones de gobierno y de la oposición, lo que permite realizar discusiones, opinar, diferenciar problemas y sus posibles soluciones. Los partidos, los grupos sociales y las personas en general, requieren interiorizarse sobre las políticas públicas, sea que estén éstas en el gobierno, o en la oposición.

Estas políticas enuncian un proceso y un resultado, corresponden a un concepto dinámico. En este sentido, la política, en general, puede ser analizada como un proceso de búsqueda para establecer o bloquear políticas públicas sobre determinados temas, o influir en ellas.

Fases en que puede descomponerse una Política Pública:

- Definición de la agenda: Se produce cuando un problema o cuestión suscita interés público, y reclama una intervención política. Entonces, se incluye en la agenda; entra en ella; esto no quiere decir que ese problema, no hubiera existido antes.
- Formulación de alternativas: en esta fase se formulan todas las opciones que podrían haber, incluso la “alternativa 0”, que significa no hacer nada.
- Decisión: Se adopta una o varias de las alternativas propuestas.
- Implementación: es la fase de ejecución o puesta en práctica de la política. Suele haber déficit de implementación, esto implica que, se implementa mal, no se implementa, o se hace a medias.
- Evaluación: Se analiza cómo se ha ejecutado e implementado esa política, si ha funcionado, qué efectos ha tenido, es decir, su impacto en la sociedad o en su entorno relevante.
- Redefinición de la política: Se evalúan los resultados y se realizan las modificaciones que hagan falta, para el futuro.

El modelo presentado es una forma; desde un punto de vista analítico, existen otros similares, que explican el proceso de generación de las políticas públicas, que consideran aspectos básicos, tales como: origen, diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.

1.4.3 Modelo Clásico del Proceso de Políticas Públicas

Se presenta también, a modo de análisis comparativo para el estudiante, el modelo clásico, según el cual, el proceso de Políticas Públicas tiene cinco fases (Dinitto & Dye, 1987; Leichter & Rodgers, 1984; Murrell, 1984; Peters, 1982; Woll, 1974), que las definen como:

Cuadro N° 3: Fases del Modelo Clásico

Fases	Descripción
Identificación del Problema	Se debe definir muy bien el problema que amerita establecer una Política Pública. Esto se realiza cuando un problema o cuestión suscita interés público, y reclama una intervención política. Entonces, se incluye en el programa de Gobierno (pero no quiere decir que ese problema no existiera antes).
Formulación de Alternativas de Políticas Públicas	Es necesario desarrollar un plan para trabajar con el problema identificado. Se definen todas las alternativas posibles.
Aprobación	Se requiere garantizar, a través de estatutos, reglamentos, o leyes, la implantación de esa política.
Implementación	La creación de las entidades que implementarán la Política Pública, el desarrollo de instrucciones para traducir dicha Política en cursos de acción, y la dirección del personal para alcanzar los objetivos propuestos. En otras palabras, se trata de la ejecución, puesta en práctica de la política, la que puede ser mal implementada o medianamente.
Evaluación efectividad de la Política	Se analiza cómo se ha ejecutado e implementado, si ha funcionado, qué efectos ha tenido, para saber si se sigue con ese curso de acción o se redefine la política, es decir, se evalúan los resultados y se cambia algún aspecto o todo de la política si hace falta, para el futuro.

En todas estas fases del proceso, es importante recordar siempre, que el estudio de las políticas públicas, como bien plantea Pallares, debe realizarse y plantearse bajo tres cuestiones fundamentales:

- ¿Qué políticas desarrolla el Estado, en los diferentes ámbitos de su actividad?
- ¿Cómo se elaboran y desarrollan?
- ¿Cómo se evalúan y cambian?.

En ese sentido, estudiar las políticas públicas representa, como lo señalan Y. Dror (1971) y T. Dye (1976), tratar de “analizar qué hacen los gobiernos, cómo y por qué lo hacen

y qué efectos producen”, dentro de una óptica dinámica y constante. Puesto que, como ya se señalara anteriormente, el desarrollo de Políticas Públicas, es un proceso dinámico, que en pocos casos se adapta al esquema anterior de forma lineal y racional.

También es interesante considerar que, por su naturaleza, las Políticas Públicas son parte del proceso político y conllevan decisiones valorativas, en ocasiones conflictivas o contradictorias sobre los problemas, sus soluciones y los recursos que deben destinarse para lograrlas. Por tanto, en ocasiones no se obtienen los beneficios anticipados o se generan resultados diferenciados, para distintas capas sociales.

Realice ejercicios del 7 al 9

CLASE 04

1.4.4 Características de las Políticas Públicas

A continuación, se presentan las características más destacadas de las políticas públicas:

- Tienen un contenido, porque movilizan recursos para obtener resultados concretos.
- Corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos, que atañen o afectan a todos.
- Tienen una orientación normativa, es decir, expresan unas preferencias ideológicas.
- Tienen un elemento de coacción, esto es, los poderes públicos disponen de una autoridad, que se impone a la colectividad.
- Tienen unos resultados/efectos => decisión (output) => Efecto (outcome).
- Tienen una territorialidad; vale decir, implica que se implementan en espacios geográficos concretos. Cada vez más, las políticas tienen tendencias multiniveles, esto es, cada vez intervienen más instancias de gobierno o privadas.
- Disponen de recursos: económicos, técnicos (expertos, maquinaria...), legales (genera constricciones, pero también oportunidades), y cognitivos (técnicos, experiencia, científicos...). Los poderes públicos movilizan estos recursos para generar políticas públicas.

Otro aspecto importante de considerar, es que, “no todas las políticas públicas resultan posibles de realizar al mismo tiempo: el qué hacer y cómo hacerlo, son preguntas que no pueden resolverse de modo secuencial, en el terreno de las políticas públicas. Las políticas están acotadas por márgenes, tanto políticos, como financieros, de acción. En cuanto a lo primero, las políticas normalmente corresponden a modificaciones de algo que ya existe; en cuanto a lo segundo, ellas deben permitir el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos”⁹.

1.4.5. Clasificación de las Políticas Públicas

Son diversas las clasificaciones que se hacen de las políticas, sin embargo, la aportada por Lowi 1964¹⁰, nos permite dimensionarlas, desde la perspectiva del impacto costo beneficio que los diversos grupos de interés esperan de ellas. En este sentido tenemos las políticas:

- Regulativas: Éstas tienen como objetivo, dictar normas que disciplinen, regulen, limiten una actividad (la tasa de alcoholemia, el nivel de música de las discotecas...). Tienden a ser conflictivas (la política genera juegos de suma 0 = lo que uno gana, el otro lo pierde, uno se beneficia y los demás pierden).
- Redistributivas: Éstas tienen que ver con el modo en que se distribuye la riqueza, la renta nacional: tales como las políticas educativas, sanitarias, de pensiones. Estas Generan beneficios a amplios sectores de la sociedad. En general, no generan muchos conflictos, porque benefician a mucha gente; pero, cuando lo hacen, son peores que los generados por las regulativas (en el momento de las negociaciones con los patrones y los sindicatos).
- Distributivas: Éstas distribuyen privilegios, beneficios, a sectores/segmentos de la sociedad, o a espacios/territorios concretos, como la construcción de una carretera, por ejemplo). Pueden generar conflictos (costes ambientales, “nimby”=> “not in my backyard”, es decir, “uso del suelo localmente inaceptable”).
- Constitucionales: Dichas políticas modifican las reglas del juego político. Crean o modifican una institución.

En los últimos años, se han venido aplicando otro tipo de políticas, con fondos de emergencia, que pretenden paliar las repercusiones sociales de los programas de estabilización y ajuste estructural, que han tenido en el incremento acelerado de la pobreza. Estas políticas van justamente dirigidas a los grupos de extrema pobreza y pretenden “compensar” los desequilibrios que el modelo económico ha generado. Son políticas focalizadas, que a través del uso de determinados fondos, generan empleos transitorios,

⁹ Lahera Parada Eugenio. Introducción a las Políticas Públicas.

¹⁰ Lowi 1964 .

activando la demanda de mano de obra en las comunidades. Estas políticas, si bien resuelven momentánea y parcialmente el problema de "algunos pobres", no han estado encaminadas a desarrollar programas productivos, sustentables en el tiempo.

1.5 Aspectos que implica una Política Pública de Calidad o de Excelencia

Una política pública de excelencia, corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información, relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado.

Una política pública de calidad, implica los siguientes aspectos, que se enuncian a continuación:

- Orientaciones o contenidos: es decir, las políticas públicas de calidad, que tienen que ver con los temas de interés.
- Instrumentos o mecanismos: implican el medio para elaborar las políticas, deben ser adecuadas a dichos objetivos.
- Definiciones o modificaciones institucionales: cuando se requieren, para implementar determinada política.
- Previsión de sus resultados: se relaciona con el impacto que se quiere lograr, además de, posibles dificultades que se puedan encontrar en el transcurso de la implementación de ellas.

En todas estas variables, lo principal a considerar, es la idea, el punto de vista, o el objetivo, desde el cual plantear o analizar normas o disposiciones. Así, es posible considerar una norma o decisión, o varias al mismo tiempo. También se ha usado la expresión "espacio de las políticas" para denotar un conjunto de políticas tan interrelacionadas, que no se pueden hacer descripciones o enunciados analíticos útiles de ellas, sin tener en cuenta a los demás elementos del conjunto.

Las políticas públicas de excelencia, incluyen también, aspectos políticos, tales como, su origen, objetivo, justificación o explicación pública. Si las políticas públicas no son enmarcadas en un amplio proceso de participación, ello puede sesgar a los actores públicos: por ejemplo, los especialistas se van hacia la tecnocracia y los comunicadores o encuestólogos, hacia el populismo inmediatista.

Una alternativa a la inclusión de las consideraciones políticas en las políticas públicas, es la simple agregación de especialistas sobre algunos temas, o de soportes

comunicacionales - incluyendo el uso de cuñas y de encuestas- a las actividades tradicionales del gobierno.

En cuanto a su temporalidad, las políticas, rara vez se extinguen por completo; es más habitual que cambien o se combinen con otras. Se ha llegado a decir que, las políticas públicas son inmortales. Sin embargo, existen políticas con aspectos temporales definidos, después de los cuales dejan de existir y cada parte del proceso tiene una naturaleza específica. Estas fases no necesariamente se dan en etapas causales y consecutivas, sino que en momentos analíticos de calidad y duración heterogéneas. La discusión social, la propuesta de políticas públicas y el proceso político, tienen dinámicas distintas, si bien, entre ellos, existen efectos recíprocos, aunque asimétricos.

En algún momento de la dinámica de los temas públicos, es posible la aceptación de una política, su rediseño o su extinción. En este momento, se requiere que coincidan la preocupación social, la existencia de una solución técnica y el apoyo político.

Realice ejercicios del 10 al 12

CLASE 05

1.6 Instrumentos utilizados para elaborar Políticas Públicas

Los instrumentos utilizados por las instituciones de gobierno, que, encargados de elaborar las Políticas Públicas, vienen a ser instrumentos de acción de éstas, son: “Las normas jurídicas, los servicios, los recursos de personal, materiales, y la persuasión”¹¹.

- En primer lugar, las normas jurídicas: éstas, según señala Pallares, constituyen el único recurso propio y exclusivo del Estado. “Es a través de las normas jurídicas, que los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas, y también, limitan la discrecionalidad en el actuar, de los que las elaboran y ejecutan”.
- En segundo lugar, los servicios de personal: elaborar las políticas, requiere de servicios de personal, infraestructura humana, organizativa y de material. Son las distintas personas con grado de especialización, que son utilizadas en la Administración Pública; en este sentido, son las encargadas de elaborar las políticas, y llevar a cabo la realización práctica.

¹¹ Aquí se sigue un poco el planteamiento de Peters 1982, que en realidad, afirma Pallares, “es una adaptación a la tipología de productos del sistema político establecida por Almond y Powell 1978”. Pallares, Frances, Pág. 144.

- Como tercer instrumento, aparecen los recursos materiales: aquí se destacan principalmente los financieros. Para poder llevar a cabo las políticas públicas, es necesario que la Administración tenga recursos; ésta los obtiene en su mayoría, del pago de impuestos que los ciudadanos hacen. Sin recursos financieros, la Administración no podría realizar la inmensa mayoría de las políticas que implementa y ejecuta.
- Un cuarto elemento, es la persuasión: éste representa un instrumento efectivo muy importante; señala Pallares, “los ciudadanos consideran al gobierno como legítima expresión de la interpretación mayoritaria de los intereses generales de la sociedad”.

Por su naturaleza, las Políticas Públicas son parte del proceso político y conllevan decisiones valorativas, en ocasiones conflictivas o contradictorias sobre los problemas, sus soluciones y los recursos que deben destinarse para lograrlas. Aspecto este último de gran relevancia, en cualquier tipo de iniciativa.

Por tanto, en ocasiones no se obtienen los beneficios anticipados o se generan resultados diferenciados para distintas capas sociales.

1.7 Enfoques de las Políticas Públicas

Existen tres grandes enfoques de las políticas públicas, que se han ido desarrollando a través del tiempo, y que han ido dando respuestas a las necesidades del momento que se estaba viviendo.

1. En primer lugar, tenemos las políticas con un enfoque estadocéntricas: El desarrollo económico fue el gran objetivo que se plantearon los gobiernos y las sociedades de América Latina a mediados del siglo pasado, al igual que las demás regiones subdesarrolladas del mundo. Los logros del esfuerzo realizado con esa orientación, entre las décadas de 1950 y 1970 en materia de industrialización, modernización y mejoramiento social, fueron considerables en la mayoría de los países de la región. Es aquí donde la versión estadocéntrica cobra relevancia. Lo que se espera es combinar Estado, con mercado y democracia; de inspiración Keynesiana, se dio en los países industriales de América del Norte y Europa, con un énfasis fundamentalmente redistributivo, aunque sin descartar algunas acciones del lado de la oferta. Desde fines de los años 40, en todas las áreas señaladas del mundo, incluyendo América Latina, se experimentó la fase más exitosa de crecimiento económico y mejoramiento de las condiciones de vida de que se tenga registro histórico. Se duplicó con creces el ingreso per cápita; hubo progresos notables en los indicadores sociales, se redujo la pobreza, aumentó la productividad y se expandió, modernizó y diversificó considerablemente la capacidad productiva. Sin embargo, como ya se anotó, este ciclo llegó a su fin en los años 70, por múltiples motivos internos e internacionales, no sólo económicos, sino también socioculturales y políticos.

2. En segundo lugar, tenemos las políticas con un enfoque mercadocéntrico: El péndulo binario entre estado y mercado, el cual se volcó desde entonces, hacia el mercado. La era del fundamentalismo mercadocéntrico comenzó en 1975 en Chile, cuando los Chicago Boys fueron puestos a cargo de la política económica del gobierno militar. Se confirmó después con los gobiernos de Reagan en Estados Unidos y Thatcher en Gran Bretaña y se propagó al mundo entero con la crisis del ciclo estatista, la globalización financiero-informática, el predominio del capital financiero sobre el productivo, la revolución ideológica neoliberal y el colapso del mundo comunista. En su expresión internacional, la concepción mercadocéntrica se apoya y promueve la globalización, tanto en cuanto fenómeno objetivo y real, como sobre todo en su dimensión normativa de propuesta ideológica. Ello coincide con la gigantesca expansión del sistema financiero privado internacional, que ha relegado a un plano muy secundario al antiguo sistema público de relaciones internacionales, dando lugar también a una suerte de privatización del mercado mundial y a una situación caracterizada por un vacío de gobernabilidad y una gran inestabilidad. Actualmente se reconoce que los resultados de este nuevo ciclo neoliberal, dejan mucho que desear. El desarrollo económico y social, se obtendría como resultado final y corolario de este conjunto de políticas.

Las políticas públicas correspondientes a esta época son bien conocidas:

- Apertura de la economía.
 - Reducción del papel del Estado.
 - Confianza ilimitada en la empresa y las inversiones privadas y el mercado.
 - Privatización de empresas y servicios públicos.
 - Liberalización y desregulación de los mercados.
3. En tercer lugar, tenemos las políticas con un enfoque sociocéntrico: Esta exigencia se deriva de un fenómeno que, talvez, no ha sido debidamente apreciado. A raíz de los efectos de las transformaciones económicas y sociodemográficas de las últimas décadas y de las que están en curso en nuestros países y en el mundo entero, la sociedad civil se ha ampliado, fortalecido, diversificado, complejizado y movilizado. Ha ido adquiriendo en ese proceso, nuevas formas de articulación y de acción mancomunada, particularmente entre sus segmentos tradicionalmente postergados o marginados, como los étnicos, de género, étaeos y de las regiones y comunidades locales, así como en función de nuevas demandas como las ambientales, de transparencia administrativa, de derechos del consumidor y de derechos humanos, constituyéndose en nuevos actores sociales no tradicionales. Se trata entonces, de poner tanto al Estado, como al mercado, al servicio de la sociedad civil.

El fortalecimiento de la ciudadanía, requiere un ajuste, tanto del Estado como del mercado, a las nuevas necesidades de las personas y la sociedad civil. Para ello, se debe profundizar la democracia y la participación ciudadana, de modo de comprometer al estado con dicha sociedad, dotándolo al mismo tiempo de la capacidad de orientar y regular al mercado, a fin de que cumpla tanto sus insustituibles funciones de asignación de recursos privados, como también sus compromisos sociales y de desarrollo sustentable.

El concepto de sociedad civil no es fácil de definir, característica que por lo demás, comparte con el de estado y el de mercado; con los que además, se traslapa en cierta medida. Pero incluye, según diversas tradiciones intelectuales, líneas temáticas relacionadas con la solidaridad, la asociatividad, la ciudadanía, la participación, el espacio público, el capital social y la comunidad. Se trata en concreto de instituciones, organizaciones y comportamientos situados entre el Estado, las empresas y las familias, que incluyen las organizaciones sin fines de lucro, las instituciones filantrópicas, los organismos no gubernamentales, los movimientos sociales y políticos, diversas formas de participación, así como los valores y patrones culturales que los caracterizan.

Todo ello, constituye el conjunto de pistas que habría que identificar y profundizar para definir acciones y políticas públicas, destinadas al fortalecimiento sustentable de la sociedad civil y al mejoramiento de sus formas de relación con el Estado y el mercado, dentro de una nueva concepción sociocéntrica del desarrollo.

Se requiere un patrón de desarrollo sociocéntrico, cuyo eje fundamental consista en políticas deliberadas, destinadas a responder a las nuevas demandas sociales. En especial a la inclusión social y por ende a la transformación de la estructura ocupacional, ambas articuladas y compatibles con políticas tecnológicas y de transformación de las estructuras productivas, con vistas además, a una inserción dinámica en la economía internacional, en su proceso de acelerada globalización. Aquí juega un papel relevante el área de la Educación, dado que ésta debe crear las condiciones y entregar las destrezas, para que el alumnado egrese del sistema con estas capacidades.

El enfoque sociocéntrico es el producto de un conjunto de demandas sociales, que se articulan y manifiestan democráticamente, en lo que podría constituir un nuevo contrato social y se traducen y adquieren eficacia a nivel del Estado, mediante las políticas públicas. La sociedad movilizando al Estado y orientando al imperfecto pero insustituible mercado.

1.8 Desarrollo Histórico de las Políticas Públicas en Chile

El inicio del siglo XXI ha estado marcado por debates sobre asuntos públicos que se iniciaron hace un buen tiempo: el plan AUGE en el sector salud y la efectividad de la Reforma Educativa, son dos buenos ejemplos, de preocupaciones que afectan a la sociedad en su conjunto. Problemas de este tipo han sido abordados por nuestros gobernantes desde los inicios de nuestra vida como república independiente. En Educación, es bien clara la preocupación por la formación de las personas que habrían de construir el nuevo orden del

Chile independiente, si bien el cambio político de 1810, no habría de modificar sustancialmente el modo de vida colonial.

Señala Fredy Soto¹², que en 1813, el regidor Tomás Vicuña entregó al Cabildo de Santiago un informe, mostrando que en la capital había sólo siete escuelas, con una matrícula total de 664 alumnos. La ciudad contaba entonces con 50.000 habitantes. La Junta de Gobierno de entonces, dictó el Reglamento de Maestros de Primeras Letras que, luego de criticar la política educacional de España en Chile y América, presentó 21 artículos que normaban sobre las escuelas, los maestros, la educación femenina, la enseñanza particular y la fiscalización de la enseñanza. En su Artículo 1º, dispone que en toda ciudad, villa o pueblo con más de 50 habitantes, se habría de instalar una escuela, financiada con fondos de la comunidad. Si no fuese posible, la autoridad provincial debería hacerse cargo. El Artículo 2º aseguraba la gratuidad total y absoluta de la enseñanza.

¿Cuál era la idea?. Sin temor a equivocarnos, podemos asumir que estas medidas revelan la intención de escolarizar rápidamente a la población, asegurando cobertura, con la creación de establecimientos educacionales y acceso, asegurando la gratuidad. La calidad de la formación que sería impartida, se aseguraba exigiendo a los maestros un doble examen frente a una comisión especialmente constituida, que incluía doctrina cristiana por una parte, y competencia pedagógica, por otra. Además, se les exigía satisfacer una serie de atributos referidos a su patriotismo y a su vida personal.

Si bien se trata más bien de normas y no de políticas, la normativa dictada, respondía a una idea de la importancia que tenía y tiene la educación para el desarrollo de las personas y de la Nación. Cobertura y acceso eran los ejes de la política, y las normas eran los medios para implementarlas. Quizás encontramos aquí, el reflejo de las primeras Políticas Públicas pensadas para la educación chilena, a las que seguirían otras, impulsando el desarrollo de la enseñanza. En la Constitución de 1822, la instrucción tiene por primera vez, un título especial. En la de 1833, se reconoce que la instrucción pública, es una preocupación preferente del Gobierno, en tanto que con la Constitución de 1925, se establece que es el Estado quien ha de asumir la responsabilidad, noción que se mantiene hasta hoy.

La creación del Instituto Nacional, en 1813, finalmente a partir de un proyecto presentado por Camilo Henríquez al cabildo de Santiago, el 7 de noviembre de 1811, puede considerarse también, un buen ejemplo de operacionalización de las nuevas ideas y políticas de líderes como: José Miguel Carrera, Mariano Egaña, Manuel de Salas, Juan José Aldunate, José Francisco Echaurren, su primer Rector. La creación del Instituto sería hoy, con seguridad, materia de un proyecto y probablemente parte de un programa, creado en respuesta a un plan y a una política, pues así ocurre con la gestión de iniciativas de orden público y privado en la actualidad.

¹² Soto Roa, Fredy. Historia de la educación Chilena. Santiago: CPEIP. 2000.

El desarrollo más reciente de las Políticas Públicas en Educación, ha soportado distintas lógicas y muestra diversos resultados. Como nos señala el Prof. Iván Núñez,¹³ el período 1925-1990, se nos presenta marcado por cinco casos históricos:

- La reforma de fines de los años 20,
- El plan gradual de la educación secundaria entre 1945 y 1965,
- El movimiento de las escuelas consolidadas, en el mismo lapso,
- La reforma en el período 1965-1970, y
- La modernización ocurrida bajo el gobierno militar.

Estos hechos históricos, responden a políticas clasificables; algunas, dentro de una lógica “científico-experimental”, que se ha traducido en políticas gradualistas, de acumulación de experiencias, antes de generalizar un cambio; en tanto que otras, en la lógica “socio-política”, han perseguido reformas más integrales, presionadas por la urgencia de problemáticas que afectaban en su momento, a todo el sistema educativo. Estas lógicas muestran oposición y también articulación entre sí, complementándose, finalmente. Como se verá más adelante, ambas están presentes en los actuales desarrollos educacionales.

Pasaremos ahora a desarrollarlas con más detenimiento:

- Experimentación y reforma en los años 20

La educación nacional, soportaba una fuerte crítica, especialmente por ser elitista, inadecuada a la idiosincrasia chilena, enciclopedista e inapropiada para atender las necesidades del desarrollo nacional. El magisterio se movilizaba para inducir un cambio. Por un lado, con figuras como Darío Salas y Amanda Labarca, los partidarios del cambio gradual y por áreas (formación docente, currículum, organización del sistema), se buscaba experimentar primero, evaluar resultados y generalizar después.

Por otro lado, los partidarios de una reforma integral e inmediata, promovían la intervención en todas las áreas y dimensiones de la educación nacional. En tanto, los gradualistas proponían difundir las innovaciones exitosas, a través de “escuelas modelo”, la formación y el perfeccionamiento docente, pasantías y viajes de estudio al extranjero y la publicación de lo hecho y de sus positivos resultados; aquellos motivados por la urgencia e impulsores de la reforma rápida, confiaban en el cambio generado desde el aula, como consecuencia del cambio en las prácticas de los docentes, convencidos de las bondades de una nueva pedagogía, que era discutida en círculos de estudio, independientes de la acción estatal.

¹³ Núñez Prieto, Iván. “Las políticas públicas en educación: estrategias de reforma y experimentación, una mirada histórica.” (mimeo) junio de 1997. Presentado a la Soc. Chilena de Historia de la Educación.

La crisis macroeconómica de 1929 y las dificultades financieras que trajo en los años posteriores, inhibieron la renovación y la innovación, a lo que se sumó el efecto de las decisiones autoritarias del Gobierno del Gral. Ibáñez y de medidas tecnocráticas emanadas del Ministerio de Educación. Como resultado, ambos movimientos debieron ceder ante una política más fuerte y autoritaria.

- El caso de los liceos experimentales, el plan gradual de la educación secundaria

Hacia los años 40, la educación experimentaba una interesante expansión, principalmente de la educación primaria, y la enseñanza técnica cobraba más importancia. Aparte de las escuelas primarias experimentales, se revitalizaba el Liceo Experimental Manuel de Salas. Se prepararon participativamente, nuevos planes de estudio, acordes con el proceso de industrialización y urbanización iniciado en el país. La estrategia de cambio gradual, con base en la experimentación, se vio legitimada.

A partir de 1946 se fundaron 11 liceos experimentales, reducidos después a 7, en tanto que se programaba una renovación sustancial para una centena de liceos fiscales en los cinco años siguientes. Esta vez se trataba de un “plan”: el Plan de Renovación Gradual de la Educación Secundaria, aprobado en 1945. Los liceos experimentales, ensayaron un currículum innovador, que consideraba la enseñanza de las materias clásicas, pero en forma motivadora y dando respuesta a los intereses de los estudiantes. Se promovía en ellos el aprendizaje activo, apoyado por guías de aprendizaje, y muchas de las medidas pedagógicas como la transversalidad de ciertos contenidos y el gobierno estudiantil, aparte de otras que hoy se han reciclado, gracias al Programa MECE y al Proyecto Montegrando.

Para los docentes, su trabajo se profesionalizó y la colaboración y el ambiente democrático caracterizó su quehacer. Sin embargo, el Plan no prosperó. Los liceos experimentales no pasaron de 7, la conversión gradual de liceos no funcionó, quizás por no haber contado con la fuerza necesaria para cambiar al liceo tradicional, que siguió orientado por principios enciclopedistas y pensando en preparar a sus egresados para la universidad. La innovación, que buscaba transformar gradualmente la enseñanza, no prosperó. Si bien adoptó algunos elementos de ella, como la orientación, la Reforma de 1965 terminaría con los liceos experimentales.

- El movimiento de las escuelas consolidadas

Se conoce como el “movimiento de consolidación educacional”, la acción reformadora de corte integral promovida desde fines de los años 40 y hasta 1973 por antiguos líderes del gremio docente que, recogiendo disposiciones de fines de los años 20 e incorporando nuevas ideas de la corriente experimental de los gradualistas, buscaron una solución original para atender demandas comunitarias de educación secundaria en localidades medianas y pequeñas. La idea era “consolidar” o reunir en un núcleo escolar, a un conjunto de escuelas primarias cercanas, para constituir de este modo una base sobre la cual apoyar el ofrecimiento de cursos de educación secundaria. En la década de los 60, las escuelas

consolidadas se habían transformado en instituciones educativas completas, ofreciendo – algunas de ellas- todos los niveles: educación parvularia, primaria o básica, secundaria o media, incluyendo la modalidad técnico-profesional en ciertos casos, y educación de adultos. Aplicaron el modelo pedagógico de los liceos experimentales y consiguieron una excelente integración con la comunidad, que las sentía suyas. Constituyeron un importante aporte a la democratización educacional, abriendo oportunidades de acceso a estudios medios a quienes no los poseían por su extracción social y por habitar en lugares apartados o poco urbanizados. Pero, nuevamente, la innovación veía cortada su existencia, por razones diversas, desde el burocratismo ministerial, hasta desviaciones curriculares que las fueron inclinando hacia el academicismo y la promoción del desarraigo de muchos de sus egresados, que prefirieron migrar hacia centros urbanos más desarrollados.

- La reforma de 1965-1970

Capitalizando sobre reformas e innovaciones anteriores, especialmente las más cercanas, el sistema educacional chileno sería nuevamente objeto de una reforma general, amplia, como aquella de 1928, pero mostrando diferencias importantes. Esta vez, la reforma era parte de un paquete de transformaciones modernizadoras prácticamente en todos los ámbitos del quehacer nacional, que contaba con apoyo técnico y financiero notable, venido desde el extranjero. Ciertamente, el poder transformador de la llamada Revolución en Libertad, promovida por el gobierno de Eduardo Frei Montalva, era muy superior al movimiento Chile Nuevo de Carlos Ibáñez, en 1928. Además, la reforma de 1965 contó con los estudios de planificación integral de la educación, iniciados por equipos dirigidos por Oscar Vera en el gobierno de Jorge Alessandri. Sus conductores tenían preparación en temas sociológicos y económicos y manejaban la Teoría del capital humano y Tecnología educativa. La reforma de Frei Montalva expandió sustancialmente el acceso, redefiniendo el límite de la enseñanza, ampliándose la educación primaria de 6 a 8 años, pasando a constituir el nivel de educación básica, invirtiendo en medios y ampliando el currículum. La cobertura aumentó fuertemente en todas las áreas urbanas y en la mayoría de las rurales, alcanzando en 1970 a más del 90% en el nivel primario. La cobertura a nivel secundario, de sólo 18% a comienzos de la década, se elevó a 49% en 1970. La expansión del acceso fue acompañada de la entrega de libros de textos a los alumnos de la escuela primaria y de un mejoramiento del nivel profesional de los docentes. Hubo importantes innovaciones didácticas, actualizándose los contenidos y las metodologías de enseñanza. Se reformaron profundamente los contenidos disciplinarios de lenguaje, matemática e historia, y se dio un impulso especial a las ciencias. La educación media se redujo a 4 años, modificando los límites entre las dos modalidades, diversificándose en científico-humanista y técnico-profesional, haciendo posible a estos últimos postular a la universidad. Esta, asimismo, experimenta procesos de transformación radical: cambian sus estructuras de gobierno, se expande sustancialmente el acceso y la investigación se institucionaliza (Cox, 1986).

La Prueba Nacional de Octavo Año, medía las aptitudes y los orientadores guiaban los destinos del alumnado, que progresaba hacia la enseñanza media. El fuerte aumento en las matrículas obligó a preparar profesores en programas acelerados. Para apoyarlos, en 1967

se creó el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) que por años desarrollaría una febril actividad en cada una de sus áreas de incumbencia.

Como se observa, se trató de una reforma de todo el sistema escolar y puede decirse que exitosa. Respondió a una política democratizadora y modernizadora y contó con todo el apoyo político necesario para una transformación rápida e integral: las decisiones técnicas y operativas se tomaron centralizadamente, en tanto que la implementación estuvo a cargo de funcionarios del Estado. Los desarrollos de la educación chilena actual, encuentran en la exitosa reforma del 65, su antecedente más claro.

- La modernización de la educación entre 1973 y 1990

Entre el gobierno del Presidente Frei Montalva y el advenimiento del gobierno militar, en la administración del Presidente Salvador Allende, hubo una nueva propuesta de modificación, bastante sustantiva del sistema escolar, centrada en torno a una idea representada por la Escuela Nacional Unificada (ENU). Esta propuesta gubernamental y el espectro que levantó en la oposición, de control marxista de las conciencias a través del sistema escolar, contribuyó a la crisis de la democracia chilena (Farrel, 1983; Cox, 1986). Como todas las políticas del régimen Allendista, ésta no llegó a implementarse, al ser derrocado abruptamente el 11 de septiembre de 1973. Se puede señalar que éste, abordó una reforma que intentó infructuosamente redefinir los límites entre escuela y trabajo, y que pretendió unificar los varios tipos de escuelas del país (básicas y medias, humanísticas y técnico profesionales) en una organización única y centralizada, orientada según principios socialistas de la época. Todo el sistema educativo se vería conmovido con el cambio de régimen.

El golpe militar de 1973 y el gobierno de las Fuerzas Armadas implican la aplicación de doctrinas de “seguridad nacional” a la educación (Larraín H., 1998).

El nuevo orden inició transformaciones lideradas por la Comisión de Reforma Administrativa. En 1980 se aprobaría una nueva Constitución Política, que reconoce a la educación como un derecho, obliga al Estado a proporcionarla en forma gratuita a quien la solicite y consagra el principio de libertad de enseñanza, dejando atrás el principio de Estado docente.

Las políticas educacionales en adelante, tendrían el sello descentralizador de la administración pública y responderían al concepto de Estado subsidiario, que actúa donde el sector privado no encuentra atractivo intervenir.

Entre 1974 y 1989 el eje de acción fue un Estado subsidiario, en que se permitió el ingreso activo de privados en áreas como la educación. Se reestructuraron los cuerpos directivos de establecimientos educacionales, aún siendo privados, incluyendo universidades; se revisaron también los planes y programas de estudio, la formación de docentes, el financiamiento de la educación y, de modo importante, la administración del

sistema escolar. Como consecuencia de esto último, las escuelas y liceos fiscales, dejan de ser administradas por el Ministerio de Educación y quedan bajo administración municipal.

Realice ejercicios del N° 13 al 15

CLASE 06

2. UN MARCO Y MODELO PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Desde el punto de vista de su análisis, una política debe ser entendida como una decisión, o un conjunto de decisiones, explícitas o implícitas, que establecen directrices para guiar decisiones futuras, o bien para iniciar, mantener o retardar una acción, o para guiar la implementación de decisiones previas. Las políticas, en general, se caracterizan analizando la manifestación de cinco elementos configurantes, a saber¹⁴:

- Amplitud
- Complejidad
- Ambiente Decisional
- Número de Alternativas u Opciones
- Criterios de Decisión

Estos elementos se combinan y constituyen, como se muestra en el esquema siguiente:

Figura N° 2: Elementos que configuran las Políticas Públicas

¹⁴ Haddad, Wadi. The Dynamics of Education Of Policy Making. Washington, D.C.: EDI, Development Policy Case Series, World Bank, N°10, 1994

	AMPLITUD			
	Tema específico	Programática	Multi-programática	Estratégica
Complejidad	BAJA	←————→		ALTA
Ambiente Decisional	PRECISO	←————→		IMPRECISO
Número de Alternativas	BAJO	←————→		ALTO
Criterios de Decisión	ESTRECHOS	←————→		AMPLIOS

Según la figura anterior, se pueden señalar las siguientes ideas:

- Las políticas referidas a un tema específico, son decisiones de corto plazo, que involucran un tema particular, muy focalizado, altamente específico.
- Una política referida a un programa, es la que se diseña para un área programática determinada,
- en tanto que si es multi-programática, está referida a diferentes áreas, competitivas entre sí.
- Por último, una política estratégica se refiere a decisiones que involucran acciones de largo alcance y que consumen una buena cantidad de recursos.

Veamos algunos ejemplos, desde el punto de vista de la amplitud, considerando la educación técnica, planteándose las siguientes preguntas:

- Cuando es Estratégica: ¿Cómo proveer educación técnica superior a un costo razonable para atender a los egresados de educación media, logrando objetivos de eficiencia y equidad?
- Si es Multi-programática: ¿Deben los recursos asignarse a la provisión de cursos formales, conducentes a título técnico, o a cursos no-formales, no conducentes a título?

- Si va dirigida a un Area Programática: ¿Bajo qué formatos operativos han de implementarse los centros de formación, capacitación y certificación de competencias laborales en el país?
- Si implica un Tema específico: ¿Bajo qué modalidades curriculares se ha de impartir la formación técnica formal y no-formal?

Es claro que mientras más amplio sea el ámbito a cubrir por una determinada política, más problemática ésta se vuelve. Contribuyen a esta complejidad, la discusión sobre inclusión o exclusión de los beneficiarios, la cuota de tecnología que se ha de aplicar, los indicadores de éxito a considerar en la evaluación, el grado de centralización o descentralización de las operaciones, quiénes han de ser los ejecutores, la seguridad sobre la disponibilidad de financiamiento, entre otros factores.

2.1 Modelos Teóricos para analizar Políticas Públicas

Se presentan también, en términos generales, tres grandes modelos teóricos de análisis de las políticas públicas.

- El primero de ellos, de corte funcionalista. Considera que el Estado conforma una ventanilla, encargada de atender todas las demandas sociales. “Las políticas públicas constituyen respuestas a estas demandas y son analizadas en una perspectiva de optimización de las decisiones colectivas, de racionalidad de los comportamientos de los burócratas”¹⁵.
- Según el segundo modelo, “el Estado se encuentra monopolizado por una determinada clase social, tal como lo conciben los enfoques marxistas y neomarxistas de los años setenta o por grupos específicos; según la sociología de las elites y de las organizaciones”¹⁶. Por lo tanto, el Estado tiene un margen de autonomía limitado, respecto a los intereses de una clase o de un grupo, y las políticas públicas constituyen el reflejo de los intereses de los grupos dominantes. Esto se convierte en un arma peligrosa y va por supuesto en desmedro de otros estratos de la sociedad.
- El tercer enfoque se centra en la distribución del poder y en las interacciones entre actores, a través de la representación y de la organización e intereses sectoriales categoriales, según el enfoque “neocorporatista”, el cual se refiere al surgimiento de grupos de interés, los cuales aparecen cuando las instancias tradicionales de regulación política, tales como los partidos y los parlamentos, ya no aseguran su papel tradicional. Los dirigentes de estos grupos sociales y de interés, se integran entonces al proceso de decisión y a las políticas públicas, para formar así, un nuevo sistema de

¹⁵ Downs, A., An Economic Theory of Democracy, Harper, New York, 1975.

¹⁶ Habermas, Jurgen, Raison et légitimité. Les problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé, Payot, París, 1978.

representación de los intereses¹⁷ o se interesa en la organización institucional que enmarca estas interacciones, tal como lo propone el modelo “neoinstitucionalista”¹⁸. Dicho modelo, plantea el estudio comparativo de las instituciones políticas, para evaluar en una perspectiva de largo plazo, su influencia sobre las trayectorias de los sistemas políticos considerados.

Adicionalmente, existen otros modelos que no se mencionarán en esta ocasión. Finalmente, es importante señalar que numerosos análisis de políticas públicas, recurren al modelo sistémico. El mundo político forma un subsistema con estructuras, actores y reglas. Frente a las presiones, solicitudes y estímulos, este sistema reacciona con una respuesta: la política pública. El sistema tiene sus propias características o inputs y genera salidas, soluciones u outputs.

Como se señalara anteriormente, en el marco de las políticas públicas en educación, que han marcado las reformas de los últimos 15 años en Chile, así como en el resto de Latinoamérica, se han caracterizado por un compromiso amplio de elevar la calidad de la educación, asegurando al mismo tiempo la equidad en la distribución de las oportunidades educacionales. Sin embargo, las formas en que ellas se han llevado a la práctica son distintas, según difieren los gobiernos que las impulsan. En el caso chileno, a la luz del análisis que hiciera hace un tiempo el Profesor Sergio Nilo, nuestra historia educacional reciente, muestra un quiebre notable entre la tónica que prevalecía al momento de la reforma de 1960, con la que imperaba en los 80.¹⁹

En la primera, la concepción de las políticas en educación, se alineaba con el principio de Estado Docente, y no sólo porque la Constitución vigente de 1925 así lo mandaba, sino que también, por convicción histórica y por clara valoración de la acción estatal. En los años 80, el escenario había dado un vuelco radical: la Libertad de Enseñanza se imponía en la nueva Constitución, dejando a la concepción estado-docentista en el pasado. Con ello, se abría paso a la privatización, al libre mercado, al rol subsidiario del Estado; es decir, a un Estado que actúa donde, reconocida una necesidad, el privado no ve atractivo intervenir. Es claro que en estos dos períodos, los enfoques asumidos para la definición de políticas y el diseño de planes de reforma, respondían a un modelo teórico claro, sustentado ideológicamente, es decir, con una filosofía política identificable; esta era: el humanismo personalista cristiano en los 60; el neoliberalismo del gobierno dictatorial de los años posteriores.

En los años 90 y de ahí en adelante, no hay un modelo con sustento teórico claro, sino que éste es más bien “emergente”, queriendo decir con ello que nace de la coyuntura, de la contingencia; aquello que se puede realizar, para avanzar en pos de las metas establecidas. Acá se utiliza una fuente relevante de considerar: la investigación de lo que resulta y de lo

¹⁷ Jobert, Bertrand y Muller, Pierre, L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes, PUF, París, 1987.

¹⁸ March, James.G. y Olsen, J.P, “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, American Political Science Review, 78, 1984.

¹⁹ Nilo, Sergio. “Análisis de investigaciones recientes sobre la incidencia del mercado en la calidad y equidad de la educación.” Santiago de Chile, Revista de Tecnología Educativa, Vol. XIII, Nº 3-4, (pp. 253-278)

que no resulta, diseminada por los organismos de cooperación técnica (Unesco, Unicef, Cepal, OEA, OEI) y de cooperación económica (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo).²⁰ En cualquier caso, la consistencia y sistematicidad de las acciones emprendidas, permiten reconocer en esta forma de operar, un tercer modelo interpretativo.

2.2 Modelos Teóricos para definir Políticas Públicas

A continuación, se abordan los modelos teóricos, que concentran como eje, un elemento principal:

- El primer modelo, estado-docentista, es conceptualmente elaborado e históricamente probado. Las políticas son desarrolladas, a partir de los intereses del sector educacional y dentro del cuadro de políticas más amplio que impulsa el Estado, en favor del bien común.
- El segundo, modernizador-mercadista, es conceptualmente elaborado, pero con poco desarrollo empírico. Las políticas son definidas en función del rol subsidiario reservado para el Estado²¹, minimizando su intervención.
- El tercer modelo, emergente, modernizador/democrático, no está dotado de un desarrollo conceptual suficiente y se construye empíricamente en cada acción que se lleva a cabo. Las políticas se definen en función de consensos, considerando a sectores representativos de la sociedad; si bien, al igual que el primer modelo, considera que el ámbito conceptual de su acción es público, antes que privado. Los cambios se entienden de evolución creciente en el tiempo, buscando crear las condiciones antes de innovar, propiciando la evaluación y rendición de cuentas, a la vez que ofrece incentivos que premian el buen desempeño, determinado mediante evaluaciones serias, aunque a veces rebatidas en su idoneidad y pertinencia, debido a diversos cuestionamientos, tales como: que son sesgadas, pues no miden todo lo que debieran medir, son homogenizadoras de la realidad, otras (Simce; Timms; Pisa; Sned; evaluación docente, sistemas de acreditación, etc.).

Otra forma de observar el enfoque con que se implementan las políticas en Educación las provee el educador colombiano Marco Raúl Mejía²², en el análisis que realiza sobre las corrientes que guían los esfuerzos por mejorar la calidad de la educación. Reconoce cinco

²⁰ Ver: Toro, Ernesto. "Nuevos Paradigmas en la Calidad de la Educación". MADGE. Universidad Diego Portales, 2001.

²¹ Un análisis crítico se encuentra en: Nef Novella, Jorge. "El concepto de Estado Subsidiario y la educación como bien de mercado. Un bosquejo de análisis político". Santiago de Chile, Revista Docencia, Año VI, agosto 2001.

²² Mejía, Marco Raúl. "Implicaciones de la globalización en el ámbito social, educativo y gremial." Santiago de Chile, Revista Docencia. Año IX, N° 22, mayo 2004.

enfoques o corrientes principales que, aplicados a la elaboración de políticas, se reseña a continuación.

- La idea de calidad se traslada de la empresa a la educación, fundada en la idea de eficiencia y eficacia. La política educacional se define en función de metas que se estiman deseables en un contexto amplio, incluso internacional. Si bien iniciativas que promueven “educación de calidad para todos” pueden conseguir indiscutido respaldo, cabe preguntarse igualmente si pruebas como TIMMS o PISA ¿miden la adaptación de las escuelas, a las metas educacionales que impone la globalización, recurriendo a estándares e indicadores universales, o se va a respetar la especificidad local que tiene cada escuela, la cultura propia del contexto donde está inserta?
- Una segunda corriente define la calidad desde los proyectos propios, aquellos que corresponden a las particularidades de los grupos humanos que llevan adelante una tarea formadora. Es curioso, entonces, cómo algunas agencias piden rescatar el valor de lo contextual, pero al mismo tiempo imponen mediciones que lo ignoran. Los ministerios muestran un doble discurso en sus políticas, planes y programas: con las agencias enfatizan los temas globalizadores, en tanto con los actores nacionales promueven la contextualización de la enseñanza. Se puede considerar que el dilema hoy en día, es lograr un equilibrio entre estos dos factores. Trabajar dentro de un contexto de globalización, pero fortaleciendo los valores de identidad.
- En tercer lugar, la calidad de la educación es establecida mediante pruebas estandarizadas de tipo censal. La idea es que se ha preformateado el saber deseado y, por consiguiente, se busca identificar las eventuales desviaciones entre lo real (medido) y lo ideal (predeterminado). Las políticas y la educación impartida son de calidad, cuando dan cumplimiento al guión previamente establecido. La crítica nuevamente señala que así no se respeta la individualidad de cada establecimiento educacional, ni considera las variables emergentes, que pueden afectar el rendimiento, en un momento determinado.
- La cuarta perspectiva se alinea con el enfoque crítico. Las políticas y la calidad se deben construir desde los horizontes de sentido que constituyen y dan identidad a los grupos humanos involucrados. No caben las teorías ni enfoques preestablecidos. La política se construye desde el escenario histórico-temporal que se vive y en vistas a objetivos que apuntan a la superación de las limitaciones actuales. La crítica acá podría ser, la viabilidad del modelo en el tiempo y la definición de las prioridades al determinar los problemas y objetivos.
- En quinto lugar, se encuentra la corriente que rechaza incluso, plantearse la posibilidad de hacer políticas de aseguramiento de calidad y mediciones de la misma, reconociendo que dicha calidad, es un discurso que corresponde a la fábrica y que no corresponde que se plantee en el campo Educativo. Por lo tanto, se plantea actuar desde otra lógica, construyendo un proyecto distinto de escuela, alejado totalmente de un símil con formatos preestablecidos. De todas maneras, cualquier modelo adoptado

debe considerar políticas que midan los resultados del sistema y el supuesto básico es que se esperen resultados satisfactorios, talvez midiendo conductas de entrada y de salida, junto con otros elementos que enriquezcan el proceso.

En conclusión, los enfoques con que se definen y se aplican las políticas públicas, por una parte, responden a los gobiernos que las impulsan; por otra, a la visión que se tenga del rol de la escuela y de la calidad de la educación por ella impartida, finalmente, el elemento integrador del sistema escolar, en su sentido más amplio.

2.3 Etapas en el Desarrollo de Políticas Públicas

Desde este punto de vista, pueden distinguirse cuatro etapas en las políticas públicas; lo que se presenta en la siguiente figura.

Figura N° 3: Etapas en el Desarrollo de Políticas Públicas

Etapas del proceso
1) Origen
2) Diseño
3) Gestión
4) Evaluación

La articulación de la política y las políticas públicas, puede ser mejorada en cada una de las etapas analíticas de estas últimas. Tal perfeccionamiento, puede considerarse parte de la modernización del sistema político. A continuación, se describe cada una de las etapas de desarrollo de las Políticas Públicas y el cómo su mal desempeño afecta a la Política desarrollada:

- El origen de las políticas públicas es diverso, puede ser la manifestación de las necesidades de un grupo de personas, de una población o de un país; también puede estar directamente relacionado, con las ideas políticas del gobierno de turno. El punto es tener claro que la gobernabilidad, puede asegurarse de modo autoritario, por lo menos por un tiempo, pero en este sentido, es probable que lo sea de modo excluyente e inestable. La democracia, en cambio, es el sistema que posibilita una gobernabilidad incluyente y estable. Un modo populista y conciliador de hacer política privilegia la viabilidad política, por sobre la eficacia. Los enfoques neoliberales, por el contrario, han privilegiado la eficacia económica por sobre la viabilidad política, y por eso muchas veces, se han combinado bien con autoritarismos. Lo importante es que hay maneras de hacerlo en democracia y con eficiencia, mediante la adecuada utilización de las políticas públicas.

- El diseño puede ser defectuoso, porque no considera aspectos institucionales o porque no incluye modalidades de evaluación de las políticas. Sus orientaciones pueden ser meras declaraciones, sin apoyo financiero o de personal. Las consideraciones contrarias, llevarían a mejores resultados.
- La gestión de las políticas es habitualmente imperfecta. Cuando no se mejora la política sustantiva de manera integrada, es posible que se gasten más recursos sin que los resultados mejoren, o lo hagan de manera menos que proporcional. Es indispensable una buena gestión, donde haya coherencia entre los diversos actores, con un adecuado manejo de todos los recursos, los cuales hay que cuidar, porque estos siempre son escasos. La idea es invertir, inyectar recursos, para obtener resultados de calidad y suficientes, para los objetivos planteados.
- En la evaluación, las fugas pueden ser aún peores. Ella puede simplemente no existir, con lo que la pérdida de eficiencia y efectividad potencial es enorme. O puede haber una evaluación parcial o sesgada, acomodando la información, conforme a una opción elegida de antemano. O, todavía, pueden evaluarse políticas de menor trascendencia, en vez de las más importantes y complejas. En todo caso, se debe realizar una evaluación integral, con monitoreos permanentes, para efectuar correcciones, cuando sea el caso.

Realice ejercicios del N°16 al 18

CLASE 07

3. DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El desarrollo de Políticas Públicas, es un aspecto fundamental del régimen gobernante y responde básicamente a la confluencia de varios factores, para llegar a establecer primeramente qué temas serán prioritarios y de allí en adelante, seguir una serie de pasos, en la búsqueda de solución a los problemas planteados, donde no siempre corresponderán a los intereses y necesidades de todos.

3.1 Análisis y decisión de las Políticas Públicas

Todos podemos generar, refinar o combinar ideas para crear una política pública; si bien, algunas ideas o sistemas de ideas, son más potentes que otras.

Es indudable que algunas personas y corporaciones tienen mayor capacidad de incluir, jerarquizar y excluir temas en la discusión social. Así, la agenda pública se constituye como un juego de poder, en donde se construyen legitimidades e ilegitimidades y el ordenamiento de unos valores sobre otros, aunque sea de manera implícita.

Que los intereses particulares compitan y confluyan en la formación de las políticas públicas, es parte de la esencia de la democracia. Pero, como en todo juego, debe haber reglas comunes para quienes participan; puesto que no debería primar el lobby, la corrupción y la falta de transparencia en el financiamiento de la política.

3.2 Elaboración de las Políticas Públicas

En la construcción de políticas, son cruciales las ideas. La bibliografía reciente al respecto, habla de comunidades epistémicas; con ese concepto se alude a un grupo de personas o entidades, que comparten una cierta percepción sobre los problemas públicos y tratan de impulsar un conjunto de análisis y propuestas, para promover una política o un cambio normativo. Las comunidades epistémicas pretenden introducir innovación en las decisiones políticas. Por lo menos, eso es lo que se busca y requiere, ideas innovadoras, frente a problemas similares o nuevos.

Cuando se abre la posibilidad de trabajar un problema, porque éste gana importancia, dentro del concierto general de ellos y de las prioridades establecidas, las soluciones planteadas tienen más éxito, si también obtienen aceptación política. A su vez, la falta de aceptación política, las hace menos viables, por todo lo que ello implica; por ejemplo, un aspecto fundamental a considerar, como son los recursos.

El establecimiento de la agenda pública es definida y redefinida también, según la dinámica de las fuerzas políticas. La agenda pública incluye muchos puntos de vista, incluso contradictorios, los que podrían no tener cabida. Algunos sectores tienen mucha representatividad en la planificación de esta agenda, mientras otros son muy menores, lo que produce muchas diferencias y heterogeneidad en la participación hacia la definición de una política pública, lo cual puede muchas veces, entrapar buenas iniciativas, aunque beneficien a muchas personas. Es así como, en el mediano plazo, los temas debatidos tienen diversos grados de concreción: algunos se realizan, otros sólo parcialmente. Algunos son superados u olvidados y nunca llegan a implementarse.

También son importantes, la factibilidad técnica y una previsión de costos tolerables. Se requieren esfuerzos permanentes para analizar los argumentos en conjunto y plantear opciones jerarquizadas de políticas que sean consistentes, financiables y que cuenten con apoyo político sostenido. Muchas veces se requieren varias y extensas sesiones de discusión y debate. Esto se observa a diario, entre los partidos oficialistas y de oposición. Hay que considerar sí, que hay políticas de Estado, que deben ir más allá del régimen imperante; lo sobrepasan.

La capacidad de definir un programa en lo social, político y económico, es determinante de la estabilidad y del carácter reformista de la democracia, así como la precisión del respectivo pacto fiscal. Los programas de estabilización y de reforma, y los consiguientes cambios institucionales, requieren un apoyo sostenido en sus diversas fases; también las propuestas para anticipar o superar situaciones críticas. Habitualmente, un programa, es una selección de temas y propuestas, hecha por el sistema político, principalmente por los partidos. Esta selección puede ser realizada con mayor o menor arte en cuanto a su coherencia, secuencia, financiamiento y proyección del apoyo político.

Lo habitual, es que no haya políticas públicas óptimas, sino un rango de soluciones posibles. No hay garantía de escoger la mejor política pública. Pero es un deber de los gobiernos elegir cursos de acción para lograr determinados objetivos. De esta actividad, no se puede soslayar.

Existen actores que forman parte del elenco, tanto en la discusión social, como en la conceptualización, diseño y gestión de dichas políticas. Se trata de los Institutos de Políticas Públicas, los que, en buena medida, han venido a reemplazar el papel propositivo de los partidos políticos. Ellos también suelen tener financiamientos muy disímiles, a veces con subsidios públicos, en forma de reducciones impositivas.

Dentro de este contexto, el “lobby” es una actividad con la que se busca influir en la elaboración, gestión o interpretación de políticas públicas, para privilegiar unos intereses en perjuicio de otros. Existen dos clases de lobby:

- El directo, se ejerce sobre los poderes públicos, sean ellos el Poder Ejecutivo o el Congreso;
- El indirecto, se ejerce a través de la movilización de la opinión pública, por ejemplo mediante el envío de cartas o mensajes a parlamentarios o autoridades.

El lobby puede ser ejercido directamente por el grupo de presión o empresa, o por profesionales de la actividad, independientes o integrados en una agencia.

Volviendo a nuestro punto central, el punto de partida para el análisis de la elaboración de las políticas públicas, es la idea del esquema “cíclico”. Este enfoque o idea, intenta, según afirma Pallares, “analizar los factores que inciden en el desarrollo de una política, a través de los diferentes estadios de su “proceso vital”, es decir, desde el inicio de su elaboración hasta su terminación o reciclaje”.²³

Así pues, nos encontramos que a la hora de analizar un esquema cíclico, no se debe plantear como algo estricto y rígido de cómo debe elaborarse una política, sino como una sistematización, que permita plantearse las cuestiones, con posibilidades de anticipación y previsión.

²³ Pallares, Francesc. Pág. 150

Una política se redefine continuamente en su proceso de aplicación y puede estar sujeta a cambios en función de su rendimiento, de los buenos o malos resultados que ella obtenga; para lo cual se pueden implementar programas, como se da en el ámbito de la educación ; esto siempre y cuando se hayan previsto los mecanismos para su evaluación y posibles cambios a implementar; si no es así, se puede perder el horizonte, con la probable fuga de múltiples recursos, los cuales son siempre limitados.

Las distintas etapas por las cuales atraviesa una política pública según Pallares son²⁴:

- a) La formulación de las políticas, compuesta a su vez de cinco etapas, las cuales son:
 - i. El Establecimiento de la Agenda política:

No todas las demandas que produce la sociedad, logran penetrar en el régimen político, ni mucho menos pasan a ser políticas públicas. Sólo aquellas que por algunas circunstancias, motivos, momentos, razones, logran ser problemáticas en el presente o potencialmente, y se plantea la necesidad de actuar sobre ellas, de realizar, crear una política frente a las mismas. Para esto, se requiere recepcionar las demandas, captar información, sea por medio de mecanismos institucionales o informales. En este proceso se utilizan diversos procedimientos técnicos, así como diversas fuentes:

Aquí cabe preguntarse:

- ¿Por qué cierto tipo de demandas, son las que logran penetrar al régimen político y se convierten en políticas públicas?
- ¿Por qué unas entran a la agenda y otras no?

La respuesta no es sencilla y no está todavía clara, pero en su gran mayoría, los expertos en la materia han coincidido en que se debe a la idea de distribución del poder en la sociedad, así como existen estudios empíricos que tratan de agregar otro elemento como las cosas de crisis o amenazas, cuestiones que tengan componentes emotivos, de interés humano, si afectan a un amplio número de personas, si tienen que ver con el poder y la legitimidad en la sociedad. En fin, las agendas políticas son más el resultado de la movilización de demandas y presiones, que de un proceso racional de evaluación de necesidades, valores y objetivos.

²⁴ Pallares. Pág.152

ii) La definición de los problemas:

Una vez establecida la agenda política, debemos definir los problemas; no basta el hecho de haberlos identificado, sino que es necesario tener mayor conocimiento de ellos.

Tenemos que saber cuáles son sus componentes, así como sus probables causas y consecuencias que se derivan de ellos.

Esta etapa es muy importante en el proceso de las políticas públicas, ya que muchos de los fracasos de las mismas, se debe a que no fueron bien definidas desde sus inicios.

iii) La previsión:

Implica la idea de que toda política pública tiene una vocación de futuro, de que se hace para dar respuesta a una cuestión actual, para que se mejore en el futuro, o simplemente, algo que todavía no se presenta y se prevee que en el futuro podrá presentarse. Es toda esta idea de lo actual, presente o ahora y lo potencialmente a efectuarse. Las técnicas de previsión, tienen altos grados de incertidumbre.

iv) Establecimiento de objetivos:

Determinar los objetivos para la elaboración de políticas actuales o de futuro, representa una de las orientaciones básicas para la configuración de la política. Se trata de establecer características genéricas del futuro deseado, en un ámbito determinado. Por supuesto que conseguir estos objetivos deseados, va a estar en dependencia de muchos factores, que a lo largo del desarrollo de la política puesta en marcha, se van a dar. Ejemplo: el clima político interno y externo, el aspecto económico, el entorno internacional, entre otros.

v) Selección de la opción:

Esta es la última fase del proceso de elaboración de las políticas públicas, la cual se inicia una vez que se tengan definidos los objetivos. Se trata pues, de seleccionar la opción concreta. De esta forma, como señala Pallares, “una opción es seleccionada, mediante los procedimientos de decisión y; a través de su desarrollo gubernamental, entra en la fase de aplicación práctica: la implementación”.

b) La implementación.

c) La evaluación y la continuidad o cambio.

3.3 Implementación de las políticas públicas

El concepto de la implementación, es introducido por Wildavsky y Pressman(1973). La mayoría de los autores, en materia de implementación, coinciden que no existe una

separación radical entre la formulación y ésta. Es difícil determinar dónde acaba la formulación y empieza la implementación; esto se debe por un lado, al hecho mismo como señala Pallares, de “la dificultad de definir qué es una política”. Barret y Fudge (1981) consideran la implementación “como un continuo de elaboración y acción, en el cual tiene lugar un proceso negociador entre aquellos que quieren llevar la política a la práctica y aquellos de los que depende la acción”. El régimen político es el encargado, el responsable de la implementación de las políticas públicas.

Realice ejercicio del N° 19 al 21

CLASE 08

3.4 Análisis Situacional y Diseño de Estrategias

En un sistema de gobierno que se guía por la deliberación pública, el análisis, aún el análisis profesional, tiene menos que ver con las técnicas formales de solución de problemas, que con el proceso de argumentación.

Parte esencial de la tarea del analista, consiste en explicar y defender un plan de acción razonable, cuando el óptimo teórico se desconoce o es prácticamente inalcanzable. El analista de políticas, es un productor de argumentos de las políticas, más semejante a un abogado, a un especialista en argumentos legales, que a un ingeniero o científico. Sus capacidades básicas no son algorítmicas, sino argumentativas: para examinar con espíritu crítico los supuestos, para producir y evaluar pruebas, conservar muchos hilos en la mano, buscar un argumento en muchas fuentes dispares, comunicarse efectivamente.

Los gobernantes necesitan el análisis retrospectivo (posterior a la decisión), tanto como del prospectivo (anterior a la decisión), y probablemente más.

Algunas políticas públicas son más importantes que otras. Y está en la naturaleza del buen gobierno, que su acción se ordene principalmente, en torno a orientaciones y políticas estratégicas. Son políticas estratégicas, aquellas que prefiguran el legado del gobierno. Ellas deben dar los principales criterios de evaluación de la gestión propia y permitir ordenar a los partidos que apoyan al gobierno.

Se requiere una visión estratégica de mediano plazo, que conjugue adecuadamente la dimensión política y la técnica en las políticas públicas. Para ello, conviene institucionalizar una "hoja de ruta" para la gestión del gobierno, que se evalúe y actualice periódicamente. La función de análisis prospectivo, debería convertirse en una rutina formal, en la gestión del Poder Ejecutivo.

Según el estudio de la CEPAL sobre políticas públicas, las encuestas miden resultados que se tienen u obtendrán de las políticas públicas llevadas a la práctica, más que generarlos. Se debe estar constantemente realizando preguntas, tales como:

- ¿Qué puede ocurrir?;
- ¿Qué puede hacer el gobierno?;
- ¿Qué hará el gobierno?; y
- ¿Cómo lo hará?
- ¿Qué se deduce de las proyecciones?

Entre las estrategias más referidas y difundidas que se han diseñado para hacer operativa tal racionalidad modernizadora, destaca la que propugna que la modernización del sistema político, se sustenta en el desenvolvimiento sistemático de procesos de descentralización políticos y administrativos del Estado.

Una de las expresiones más palpables de esta tendencia de modernización descentralizadora, está representada en los complejos procesos de diferenciación social, política y económica, que ha debido enfrentar la sociedad chilena.

La diferenciación del sistema político chileno, que se plantea desde la descentralización, se ha nutrido parcialmente con políticas de democratización; por ejemplo, mediante la búsqueda de canales de participación institucionalizada en el nivel municipal y regional; lo cual, ha redundado en un eje discursivo, que proyecta una suerte de triada ineludible en la configuración de un Estado Moderno:

- Democracia,
- Descentralización y
- Desarrollo Regional y Local.

En el fondo, la pretensión es que la descentralización sea vista como una alternativa para repotenciar la función administrativa y coordinadora de las decisiones políticas, que el Estado no abandona, a pesar de haber perdido su carácter de núcleo articulador del sistema social, derivado de la funcional diferenciación que presentan los sistemas sociales.

Lograr otorgar poder a la ciudadanía y alcanzar un verdadero desarrollo, se logra sólo mediante la participación de los ciudadanos, en las decisiones sobre la asignación de recursos y la determinación de prioridades.

“La incidencia política, abarca diversas estrategias dirigidas a influir sobre las políticas, actitudes y prácticas en numerosos niveles de la sociedad. Aborda los aspectos siguientes”²⁵:

- Quién decide: elecciones, nombramientos y selección de los que crean políticas, jueces, ministros, juntas directivas, directores gerenciales, administradores, etc.
- Lo que se decide: leyes, políticas, prioridades, servicios, programas, instituciones, presupuestos, declaraciones.
- Cómo se decide: accesibilidad de los ciudadanos a la información y al proceso, hasta qué punto se consulta al público, y obligación de rendir cuentas y capacidad de respuesta, de los que toman decisiones ante los ciudadanos y otras personas interesadas.
- Cómo se implementan y hacen cumplir las decisiones tomadas, garantizando la participación de los ciudadanos y exigiendo rendición de cuentas, de manera que las decisiones sean puestas en práctica y las leyes se hagan cumplir equitativamente, etc.

Una estrategia de incidencia política se podrían definir como:

Lo que se desea cambiar, considerando quién efectuará el cambio y cómo se efectuará, además, el tiempo en que se realizará; esto es muy importante y responde a la pregunta: ¿Para cuándo?

Las estrategias de incidencia política, intentan resolver un problema, atacando sus causas sistemáticas. Dado que todo problema es el resultado de muchos factores, las soluciones propuestas por la incidencia política deben ser multidimensionales, abordando factores

Para poder lograr un cambio político de manera realista, las estrategias de incidencia política, deben tener tres componentes:

- 1) Relativo a las políticas. Busca reformar leyes o políticas, cambiando presupuestos, eligiendo o asegurándose del nombramiento de una nueva persona encargada de la toma de decisiones. Es el cambio específico, que ocurre en el campo formal de las políticas.

²⁵ Manual Incidencia Política, Comunicación y Formación de Coaliciones Ciudadanas. Editado por Karen Sirker.

- 2) Relativo al proceso. Busca cambiar la forma en que se toman las decisiones, aumentando el acceso a los ciudadanos y la rendición de cuentas, así como aumentando el respeto por las leyes y reglas procesales existentes.
- 3) Relativo a la sociedad civil. Busca aumentar la participación de la gente en su propia gobernabilidad, a través de una mejor comprensión del proceso de toma de decisiones y una participación activa en dicho proceso.

3.5 Análisis del Rol del Estado en las Políticas Públicas

Se partirá señalando que: ...“el poder, el Estado o, incluso el gobierno, ya no ocupa todo el espacio del análisis político y ceden una parte del mismo a la organización y funcionamiento del sistema político, que cobrará mayor importancia con el transcurso del tiempo y en relación directa al proceso de democratización”²⁶.

Parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas. La reforma del estado debe hacerse en torno a decisiones de políticas públicas. Como se mencionara anteriormente: El concepto de políticas públicas, incluye tanto temas de gobierno, como de Estado. Estas últimas son, en realidad, políticas de más de un gobierno. También es posible considerar como Políticas de Estado, aquellas que involucran al conjunto de los poderes del Estado en su diseño o ejecución.

El Estado contemporáneo necesita de la participación de sus ciudadanos en la formulación de Políticas Públicas, con el fin de cumplir sus propósitos de perfeccionar la gestión pública, fortalecer la democracia, ahondar en la relevancia y calidad de las mismas, permitir el desarrollo de demandas propias por parte de grupos específicos, principalmente demandas reivindicativas, que componen la Sociedad Civil; se hace necesario tomar medidas y utilizar instrumentos que permitan esta apertura del mundo político-estatal, hacia el mundo público, de la Sociedad Civil, en general.

El Estado deja de ocupar un rol central; la política pasa a ser una de las funciones de la sociedad; la economía se autonomiza y entra en su propia dinámica autopoietica. El Estado deja de ser un orientador fundamental de la actividad económica y pierde su carácter tutelar de la iniciativa privada. Observamos al Estado perdiendo su unidad monolítica, y finalidades históricamente reconocidas; como afirma asertivamente D. Rodríguez: “se pasa del Estado modernizador, a la necesidad urgente de lograr la modernización del Estado”²⁷. Esto, para que pueda acompañar sus esfuerzos a los lineamientos estratégicos, que día con día se organizan en los sistemas societales y volver a potenciar, aunque ya no desde la centralidad, la función administrativa y coordinadora de las decisiones políticas.

²⁶ Caminal Miquel. “La política como ciencia”, Manual de Ciencia Política, 1996.

²⁷ Rodríguez, Dario. Del Estado Modernizador a la Modernización del Estado.: el caso chileno. Revista Estudios Sociales N° 94/trimestre 4/ 1997, CPU, Santiago.

De este modo, poder lograr una reivindicación de los intereses públicos, a través de la incorporación de una mayor cantidad de actores sociales, dentro de espacios de interlocución y negociación con el Estado. “La política es "la esfera de la decisión social", particularmente en democracia. Dentro de este contexto, las elecciones se convierten en un mecanismo de participación ciudadana en el poder y la posibilidad de recambio de las autoridades.

Modernizar el Estado se ha entendido , en gran medida en los últimos años, como una modernización de la gestión pública, donde se desarrollan propuestas y vías pertinentes, para que éste alcance cada vez, mayores niveles de eficiencia, eficacia y calidad en la gestión de los servicios y políticas públicas. Propuestas que tienen una orientación económica – administrativa, en el sentido de buscar mejorar las capacidades gerenciales del aparato público.

3.6 Evaluación de Políticas Públicas: Estudios de Caso y Evaluación

La evaluación de las políticas públicas, debe hacerse con referencia a los objetivos establecidos, pero sobre la base fundamental de los resultados alcanzados, tanto en los aspectos previstos, como en los no previstos.

Consiste la evaluación, en un proceso primordial para medir el nivel de logro de los fines deseados y, de este modo, poder proponer cambios, que permitan ver el punto en el cual se mueve dicho proceso. Es decir, se muestra si la política que se ha puesto en marcha está resultando o no, si sirve, qué es lo bueno de ella, dónde tenemos que cambiarla. ¿Es coherente con los fines planteados o se tiene que modificar?, ¿Es eficaz o no?.

Según la CEPAL: “La evaluación de las políticas, es una actividad casi inexistente en América Latina y que llega poco a la opinión pública. Por el contrario, la ciudadanía recibe mucha información con resultados momentáneos o relacionados con determinados propósitos, para inclinarla hacia intereses particulares”.

Las personas y organizaciones que tienen un interés en la política o programa evaluado y en las conclusiones de la evaluación (stakeholders), deben poder conocer y utilizar los resultados de las evaluaciones. Los stakeholder pueden participar en las comisiones de evaluación o en un grupo asesor.

La evaluación no puede sustituir a un debate público informado, si bien puede aportar a éste. Tampoco puede sustituir las decisiones políticas o administrativas que deban tomarse, pero sí ubicarlas en un plano de discusión más racional.

Se ha llamado evaluación interactiva al proceso de investigación participativa que analiza la organización, el funcionamiento y desarrollo de un programa, en relación con sus objetivos, las expectativas de sus participantes y los resultados obtenidos. Ella está basada

en la interacción directa o indirecta de los usuarios del programa, de estos con los técnicos y de los técnicos con los directivos.

En los servicios públicos, resulta muy conveniente la definición de estándares de servicio, los que pueden incluir una descripción de éstos y/o los beneficios que los usuarios deben recibir, descripción de la calidad que puede esperarse en la entrega del servicio, objetivos específicos relativos a los principales aspectos de la prestación, costo del servicio, y mecanismos que pueden utilizar los usuarios, cuando sienten que no se han respetado los estándares correspondientes. Estos estándares de servicio pueden ser diseñados de modo más preciso en relación a finalidades específicas.

Para medir la satisfacción de los usuarios de servicios públicos, pueden utilizarse indicadores diversos, incluyendo aquellos referidos a las instalaciones físicas, facilidad de comunicación y comprensibilidad de lo solicitado, trato y actitud del personal, calidad de los servicios recibidos, y apreciación de conjunto, hecha por el usuario. Desde otro punto de vista, los usuarios deberían ser consultados rutinariamente, sobre la calidad de la gestión pública y sus resultados.

Realice ejercicios del N° 22 al 24

CLASE 09

4. FUNDAMENTOS DE LAS POLÍTICAS EDUCACIONALES

Los fundamentos son los sustentos de las políticas, en un sentido de origen de las mismas; en un contexto de discusiones y acuerdos a este propósito, donde son y deben ser consideradas diversas variables, en un sentido profundo único, pero también universal.

A continuación se presentan los principios orientadores de las actuales políticas educacionales en Chile:

- Políticas centradas en la calidad. Implican el paso focalizado en insumos de la educación a estar focalizado en los procesos y resultados de aprendizaje.
- De equidad. Como provisión de una educación homogénea en términos nacionales, a provisión de una educación sensible a las diferencias y que discrimina en favor de los grupos más vulnerables.

- De regulaciones exclusivamente burocrático-administrativas del sistema, a énfasis en regulaciones por incentivos, información, evaluación.
- De instituciones relativamente cerradas, respecto a los requerimientos de su sociedad, referidas prioritariamente a su autosustentación y controladas por sus practicantes y burocracia, a instituciones abiertas a las demandas sociales, e interconectadas entre ellas y con otros ámbitos o campos institucionales.
- De políticas de cambio vía reformas integrales, y un concepto de planeamiento lineal, a estrategias diferenciadas y un concepto de cambio incremental, basado en el despliegue de la capacidad de iniciativa de las escuelas y no como una receta metodológica o curricular determinada.
- De ausencia de políticas estratégicas (de Estado), o su subordinación a presiones particularistas externas e internas, a políticas estratégicas definidas nacionalmente, con consenso de actores, diferenciando y combinando medios.

4.1 Fundamentos Sociales

En el último cuarto de siglo, hemos visto asombrosos descubrimientos y progresos científicos. Muchos países han salido del subdesarrollo y el nivel de vida ha continuado su progreso con ritmos muy diferentes entre ellos. Sin embargo, un sentimiento de desencanto parece dominar a la población en general. Se puede constatar una desilusión sobre el progreso alcanzado, en el plano económico y social, siendo prueba de ello, el aumento del desempleo y los fenómenos de exclusión. El mantenimiento de las brechas de desarrollo en el mundo, lo confirman. Por otro lado, la humanidad está más consciente de las amenazas que pesan sobre su medio ambiente, pero todavía no existen las vías para remediar esto, a pesar de reuniones internacionales, como la de Río, y de graves advertencias consecutivas a fenómenos naturales o accidentes tecnológicos. Dentro de este contexto, el «crecimiento económico a ultranza» no se puede considerar entonces, el camino más fácil hacia la conciliación del progreso material y la equidad, al respeto de la condición humana, y del capital natural que debemos transmitir, dejando buenas condiciones a las generaciones futuras. Si la última gran guerra ocasionó 50 millones de víctimas, cómo no recordar que desde 1945, ha habido unas 150 guerras, que han causado 20 millones de muertos, antes y también después de la caída del muro de Berlín. Las tensiones están latentes y estallan entre los pueblos y grupos étnicos cada cierto tiempo, en relación con injusticias económicas y sociales. Medir estos riesgos y organizarse para prevenirlos, es el deber de todos los dirigentes, en un contexto marcado por la interdependencia cada vez mayor entre los pueblos y por la mundialización de los problemas.

Se puede preguntar ¿cómo se puede aprender a vivir juntos?. Quererlo, depende del sentido de responsabilidad de cada uno. Ahora bien, si la democracia ha conquistado nuevos territorios hasta hoy dominados por el totalitarismo y la arbitrariedad, tiende a debilitarse

donde existe institucionalmente desde hace decenas de años, como si todo tuviera que volver a comenzar continuamente, a renovarse cíclicamente.

¿Cómo podrían las Políticas Educativas, no sentirse aludidas por estos grandes desafíos? ¿Cómo se podría no recalcar en qué pueden ellas contribuir a un mundo mejor, a un desarrollo humano sostenible, a una renovación de la democracia efectivamente vivida?

Pero estas mejoras deseables y posibles, no dispensarán de la necesidad de innovación intelectual y de la aplicación de un modelo de desarrollo sostenible. Todos se deben convencer de que con los progresos actuales y esperados de la ciencia y la técnica, la creciente importancia de lo cognoscitivo y lo inmaterial en la producción de bienes y servicios, conviene reconsiderar el lugar del trabajo y sus diferentes estatutos en la sociedad del mañana. La imaginación humana, precisamente para crear esta sociedad, debe adelantarse a los progresos tecnológicos, si queremos evitar que se agraven el desempleo y la exclusión social o las desigualdades en el desarrollo.

Por todas estas razones, nos parece que debe imponerse el concepto de educación durante toda la vida, con sus ventajas de flexibilidad, diversidad y accesibilidad en el tiempo y el espacio. Se ha podido evidenciar a este respecto, la necesidad de dirigirse hacia «una sociedad educativa». Se debe recalcar, entonces, el potencial educativo de los medios modernos de comunicación, de la vida profesional, de las actividades culturales y de esparcimiento. Para ello, hay que aprovechar todas estas posibilidades de aprender y perfeccionarse, donde la persona, debe poseer todos los elementos de una educación básica de calidad. Es necesario para alcanzar estos objetivos, que la escuela inculque más, la capacidad de aprender a aprender, la curiosidad del intelecto.

Para ello, nada puede reemplazar al sistema formal de educación. Nada puede sustituir la relación de autoridad, pero también de diálogo, entre maestro y alumno. Todos los grandes pensadores clásicos que han estudiado el problema de la educación lo han dicho y lo han repetido. Es el maestro quien ha de transmitir al alumno, lo que la humanidad ha aprendido sobre sí misma y sobre la naturaleza, todo lo que ha creado e inventado como esencial.

La educación durante toda la vida, se presenta como una de las llaves de acceso al siglo XXI. Esta noción va más allá de la distinción tradicional entre educación básica y educación permanente, y responde al reto de un mundo que cambia rápidamente. Pero además, surge otra obligación que, tras el profundo cambio de los marcos tradicionales de existencia, nos exige comprender mejor al otro. Exigencias de entendimiento mutuo, de diálogo pacífico, de armonía; aquello de lo cual, precisamente, más carece nuestra sociedad.

Esta posición nos lleva, a uno de los cuatro pilares que plantea Delors, presentados e ilustrados como las bases de la educación. Se trata de aprender a vivir juntos, conociendo mejor a los demás, su historia, sus tradiciones y su espiritualidad y, a partir de ahí, promover la realización de proyectos comunes o la solución pacífica de los inevitables conflictos, gracias a esta comprensión de que las relaciones de interdependencia, son cada vez mayores y a un análisis compartido de los riesgos y retos del futuro.

Del caso chileno, en cuanto a políticas destinadas a los docentes en esta década, se pueden extraer lecciones útiles para las políticas generales de la Reforma Educativa. A continuación, se mencionan brevemente algunas de ellas:

- Desajuste entre estructuras y prácticas. Buena parte del mérito de la política de los 90 ,plasmada en los Programas de Mejoramiento, fue demostrar que, aún en las estructuras heredadas del sistema escolar, existía un amplio margen de cambio y mejoramiento que los actores podían ocupar. Esta tesis, que se transformó en una opción política, fue claramente confirmada después.

Sin embargo, no se ha tenido la misma lucidez y flexibilidad, para responder a los nuevos desafíos planteados justamente, por el éxito de esas políticas iniciales. Muy sintéticamente: los procesos situados de cambio, implementados por los actores locales, comienzan a topar con los límites de las estructuras anteriores. La Reforma instala una nueva cultura y unas nuevas prácticas que -para sostenerse y legitimarse sólidamente reclaman cambios estructurales (normativos, financieros y -sobre todo- de gestión institucional). Ciertamente, este escenario de desfase es más favorable que las antiguas Reformas, en que a los cambios legales y normativos, no les correspondieron jamás cambios prácticos. Pero ciertamente, conciliar transformaciones de estructuras y procesos en el sistema escolar, es aún un desafío pendiente.

- Concebir la comunicación como parte de la política. Si es cierto que la Reforma es un cambio cultural, entonces las políticas de comunicación no deben ser concebidas como “estrategias de apoyo” o “difusión de los resultados”, más bien, son parte sustancial de la Reforma misma. Desde algún punto de vista, toda la Reforma es un proceso comunicativo a gran escala, de diseminación de nuevas ideas, de mejoramiento de la base comunicacional entre profesores y alumnos, etc. Es crucial asumir por tanto, algunas reglas de la “comunicación efectiva”, en el propio accionar político del Gobierno. Por ejemplo, asegurar la coherencia entre la “forma” de transmitir el mensaje y su “contenido” (no se puede legítimamente hablar de participación con marcos extremadamente rígidos); o reconocer que todo proceso de comunicación es siempre de ida y vuelta y al mismo tiempo, no estar abierto a “escuchar” las reacciones e incomprensiones, para resguardar la efectividad de la comunicación. En definitiva, la frontera entre “política comunicacional” y “política educacional”, se vuelve difusa.

La década de la “transición al siglo XXI”, fue escenario de profundas y vertiginosas transformaciones en los paradigmas económicos, políticos, sociales, culturales y científico-tecnológicos (Castells, 1998). En este escenario global, la economía está dominada por las industrias de la información y el conocimiento intensivo. En este contexto, la educación y el conocimiento, recuperaron un rol central en las agendas políticas nacionales e internacionales (CEPAL, 1992). Desde una perspectiva político-institucional, los efectos de estos cambios erosionaron el poder de todas las grandes organizaciones, en primer lugar, el de los estados nacionales.

4.2 Fundamentos Culturales

En este ámbito, surgen una serie de tensiones, que conforman el sustento de lo cultural, en la Política Educacional:

- Dentro de este fin, conviene afrontar las principales tensiones que, sin ser nuevas, están en el centro de la problemática del siglo XXI. La tensión entre lo mundial y lo local: convertirse poco a poco en ciudadano del mundo, sin perder las raíces, participando activamente en la vida comunitaria.
- La tensión entre lo universal y lo singular. La mundialización de la cultura se realiza progresivamente, pero todavía parcialmente. De hecho, es inevitable olvidar el carácter único de cada persona, la vocación de escoger su destino y realizar su potencial, con sus tradiciones y cultura, amenazada, si no se presta atención, por las evoluciones que se están produciendo.
- La tensión entre tradición y modernidad pertenece a la misma problemática. Adaptarse sin negarse a sí mismo, edificar su autonomía en libertad y con los demás, dominar el progreso científico. Con este ánimo, conviene enfrentarse al desafío de las nuevas tecnologías de la información.
- La tensión entre el largo y corto plazo. Tensión alimentada actualmente por un predominio de lo efímero, en un contexto en que la variedad de información y emociones fugaces, conduce a una concentración en problemas inmediatos. Las opiniones piden respuestas y soluciones rápidas, mientras que muchos de los problemas encontrados necesitan una estrategia paciente y concertada. Tal es, precisamente, el caso de las políticas educativas.
- La tensión entre la indispensable competencia y la preocupación por la igualdad de oportunidades. Cuestión planteada desde comienzos de siglo, a las políticas económicas, sociales y educativas; resuelta a veces, pero nunca en forma duradera. Hoy en día, la presión de la competencia hace olvidar a muchos directivos la misión de dar a cada ser humano, los medios de aprovechar todas sus oportunidades.
- La tensión entre el extraordinario desarrollo de los conocimientos y las capacidades de asimilación del ser humano. Por tanto, será necesario escoger, en una clara estrategia de reforma, la condición de preservar los elementos esenciales de una educación básica, que enseñe a vivir mejor, mediante el conocimiento, la experimentación y la formación de una cultura personal.
- Por último, la tensión entre lo espiritual y lo material. El mundo, frecuentemente sin sentirlo o expresarlo, tiene sed de ideales y valores. Qué noble tarea educativa, la de suscitar en cada persona, según sus tradiciones y convicciones, con pleno respeto del pluralismo, esta elevación del pensamiento y el espíritu.

De la mano con lo anterior, va el aprender a conocer. Pero, teniendo en cuenta, los rápidos cambios derivados de los avances de la ciencia y las nuevas formas de la actividad económica y social. También, aprender a hacer. Se debe adquirir una competencia, que permita hacer frente a numerosas situaciones, facilitando el trabajo en equipo. En muchos casos, estas competencias se hacen más accesibles, si los estudiantes cuentan con la posibilidad de evaluarse y enriquecerse, participando en actividades profesionales o sociales, de forma paralela a sus estudios; lo que justifica el lugar más relevante que debería ocupar la alternancia entre escuela y trabajo.

Toda la población debe estar capacitada para manejar los códigos culturales básicos de la modernidad, o sea, el conjunto de conocimientos y destrezas necesarios para participar en la vida pública y desenvolverse productivamente en la sociedad moderna. Dichas destrezas constituyen la base necesaria para futuros aprendizajes, sea en la escuela o fuera de ella.

Al referirse a la sociedad moderna, se debe considerar que no se caracteriza sólo, por la incorporación de la racionalidad instrumental y el progreso técnico, sino también, por ser un conjunto orgánico de ciudadanos, capaces de determinar sus demandas, integrarse, responder a un entorno cambiante y resolver problemas complejos. De esa definición se deduce que, la adquisición de las destrezas necesarias para desenvolverse en la sociedad, sólo podrá hacerse efectiva, mediante la revalorización de la propia identidad cultural; lo que proporciona un punto de partida, que permite asimilar de manera selectiva y útil, los avances globales de la ciencia y la tecnología, aprovechando las respuestas, que surgen de la propia acumulación cultural. Como resultado de esa valorización, la apropiación de los conocimientos universales adquiere sentido y se transforma en factor de progreso.

Es evidente que, en el curso del proceso de modernización, esa identidad se irá redefiniendo. Algunos aspectos perderán vigencia; otros, sin embargo, se convertirán en excelentes medios para la generación de sociedades, cuya modernidad asumirá el sello de su propia idiosincrasia.

Para muchos jóvenes de la región, la educación básica es una formación terminal. Sin embargo, la creciente importancia de la información en la sociedad moderna y la naturaleza cambiante del conocimiento, hacen necesario que todos los individuos estén capacitados para aprender, mediante múltiples canales de comunicación y, por ende, de enseñanza, disponibles en esta sociedad. Existe consenso en reconocer que, para lograr este objetivo, se requiere aplicar políticas simultáneas en dos ámbitos. Por un lado, hay que universalizar la cobertura de la escuela primaria e introducir cambios en sus modalidades de acción, adquiriendo destrezas fundamentales para desenvolverse en sociedad. Por otro lado, se deberán realizar campañas específicas de educación y capacitación, para asegurar que la totalidad de la población adulta, maneje un nivel mínimo de aptitudes.

La educación debe también enseñar a obtener y analizar información. En la sociedad moderna, los conocimientos están contenidos en múltiples fuentes, pudiendo el individuo acceder a ellos, en la medida en que haya aprendido a usarlos. La educación, debe establecer una relación de acceso con el conocimiento, mediante la incorporación de todas esas fuentes, como diversas formas de material educativo. Esto puede lograrse por

diferentes vías: la integración a la escuela de agentes educativos que no son maestros, pero que poseen un saber y están en condiciones de compartirlo; la salida de los alumnos hacia la comunidad para acceder al conocimiento contenido en prácticas, instituciones y experiencias; el uso sistemático de bibliotecas, prensa y demás medios de comunicación; la mayor interacción entre los propios alumnos, con fines de investigación y de trabajo en equipo, etc.

El encuentro e interacción entre la educación y la comunicación modernas, deberá necesariamente comprender dos aspectos:

- Primero, el uso de tales medios para fines directamente educacionales, generando canales más o menos formales de enseñanza a distancia, dirigidos a niños y adultos;
- Segundo, el aprovechamiento del contenido y de las técnicas de los medios de comunicación, mediante su integración a los procesos de aprendizaje y como vía para la apertura de la escuela, hacia la comunidad. Es esencial que la escuela enseñe a recibir e interpretar los mensajes de la comunicación masiva, a reflexionar sobre ellos y a ejercer un juicio crítico sobre la información que entregan; todas estas capacidades son necesarias, tanto para el ciudadano informado, como para el productor eficientemente inserto en la economía.

4.3 Fundamentos Éticos

Ante los innumerables desafíos del porvenir, la educación constituye un instrumento indispensable, para que la humanidad pueda progresar hacia los ideales de paz, libertad y justicia social, reconociéndose como función esencial de la educación, el desarrollo continuo de la persona y las sociedades, haciendo retroceder la pobreza, exclusión, incomprendiones, opresiones, guerras, etc.

Lo primero que se debe considerar en las políticas educacionales, es a los niños y adolescentes; aquellos que el día de mañana tomarán el relevo de las generaciones adultas. Este deber elemental, debe estar presente en las decisiones políticas, económicas y financieras.

Ante el cambio de siglo, caracterizado por los progresos económicos y científicos repartidos desigualmente, es imperativo que todos los que detentan alguna responsabilidad, como es la formulación de políticas públicas, presten atención a los objetivos y a la dimensión ética de la educación. Las políticas educativas se conciben como un proceso permanente de enriquecimiento de los conocimientos, de la capacidad técnica; pero también, como una estructuración privilegiada de la persona y de las relaciones entre individuos, grupos y naciones. En la base de una política educacional conforme a la idea de la UNESCO, se ha de tener en cuenta, el respeto de los derechos del hombre y la mujer, la práctica del entendimiento mutuo y la concepción de progreso del conocimiento, como instrumento de promoción del género humano, no de discriminación.

Nuestros contemporáneos experimentan una sensación de vértigo, al enfrentarse al dilema de la mundialización, cuyas manifestaciones ven y a veces sufren, y a la búsqueda de raíces, referencias y pertenencias. La educación debe afrontar este problema, porque se sitúa más que nunca, en la perspectiva del nacimiento doloroso de una sociedad mundial, en el núcleo del desarrollo de la persona y las comunidades. La educación tiene la misión y el imperativo ético, de permitir a todos, hacer fructificar sus talentos y capacidades.

La Educación, no sólo consiste en transmitir conocimientos, sino también, una formación general en valores, lo que se constituye un fundamento esencial de nuestra Política Educativa. Al respecto, la Comisión Nacional de Modernización de la Educación Chilena (1994), expresa: “La educación debe ofrecer a todos los chilenos, la posibilidad de desarrollar plenamente todas sus potencialidades y su capacidad a lo largo de la vida, dotándolas de un carácter moral, cifrado en el desarrollo personal de la libertad; en la conciencia de la dignidad humana y de los derechos y deberes esenciales, que emanan de la naturaleza del ser humano; en el sentido de la trascendencia personal, el respeto al otro, la vida solidaria en sociedad y el respeto a la naturaleza; en el amor a la verdad, a la justicia y a la belleza; en el sentido de convivencia democrática; al espíritu emprendedor y al sentido de la nación y de la patria, de su identidad y tradiciones”.

El fundamento ético de las políticas educativas en Chile, tiene que ver, en primer lugar:

- Con ciertas escalas y jerarquías de valores, elaboradas desde particulares perspectivas religiosas, filosóficas y políticas.
- Otro conocimiento central vinculado a este ámbito, es el que emana de los derechos humanos, tanto en su dimensión de ética universal, como de norma jurídica, que rige las responsabilidades públicas en la comunidad internacional.
- Igualmente, aquellos conceptos y dilemas que emanan desde los principios de la tolerancia y la no-discriminación.
- Las habilidades se relacionan con aquellas vinculadas a los procesos de autorreflexión y resolución de problemas, de modo de fortalecer la capacidad de tomar decisiones de manera autónoma, consciente y responsable.
- Junto con ello, se busca acrecentar las habilidades sociales, comunicativas y de servicio, en la perspectiva de que los y las estudiantes, se vean a sí mismos, como miembros de una humanidad que requiere de ellos para crecer y desarrollarse. Este campo de objetivos transversales, promueve la adhesión a los grandes valores universales, como la verdad, belleza, justicia y tolerancia; coherentes con ello, son principalmente valores de respeto al otro distinto, de aceptación y valorización de la diversidad.

La educación moral, la formación del corazón y la mente para inclinarlas hacia el bien, suponen muchas cosas, tales como normas y preceptos, derechos y obligaciones de la vida comunitaria, además de instrucciones, exhortaciones y prácticas explícitas. La educación moral, debe brindar formación en buenas costumbres. Aristóteles escribió que la educación

debe afirmar la importancia central del ejemplo moral. Se ha dicho que nada es tan influyente ni determinante en la vida del niño, como el poder moral de un ejemplo silencioso. Para que los niños asimilen la moralidad, deben estar en presencia de adultos que se la tomen en serio.

Realice ejercicios del N°25 al 27

CLASE 10

5. EL SISTEMA EDUCACIONAL CHILENO

Se puede señalar que, la Educación toma en cuenta, tanto la tradición de una sociedad, como el proyecto que como tal quiere alcanzar, la visión de futuro que pretende construir. La rapidez con que todo va cambiando, sobre todo aquellos cambios ocurridos a fines del siglo XX, crea incertidumbre sobre qué pasado traspasar, junto con la convicción de que el futuro se vincula íntimamente con aquellas capacidades humanas de crear y aplicar el conocimiento, tensionan en forma sin precedentes estas relaciones, obligando a los sistemas políticos a definir a las instituciones educativas como estratégicas y a actuar sobre sus metas y medios para lograrlas. La última década del siglo XX, ha presenciado un gran activismo en Educación.

Por un lado, la extensión, intensidad, velocidad e impacto que adquieren los flujos, interacciones y redes globales, obligan a todos los países a replantearse el vínculo entre educación y política, economía, sociedad y cultura.

La Reforma Educativa llevada a cabo en los años 80, fue fundamentalmente de tipo fiscal, administrativo, relacionada con un proyecto más general, que apuntaba a la descentralización; la cual, en los hechos, nunca consideró la dimensión política. En cambio, las políticas y la Reforma de los años 90, se centran en la naturaleza de las oportunidades educacionales que el sistema está en condiciones de otorgar, así como en la distribución social de ellas. Estas se aplican en forma gradual y acumulativa, lo cual es propio del desarrollo de políticas en contextos democráticos, considerando diversas variables en juego, al tener en cuenta un sistema tan complejo, como es el educativo.

Tomadas conjuntamente, las últimas dos décadas del siglo XX en la educación chilena, corresponden a un periodo de marcada intervención estatal, bajo posturas diferentes: una de mercado o de “modelos de elección”, y otra de Estado o “modelos de integración”. Ambas décadas conllevan procesos y conflictos de continuidad, ruptura, convergencia y consensos. Para los responsables de las políticas de los noventa, éstas corresponderían a un nuevo

paradigma de política educacional, distante de un sistema educacional de los ochenta, dirigido y producido por el Estado de manera muy centralizada; Estado docente, centrado en la expansión cuantitativa (cobertura escolar), desfocalizado de la calidad y equidad del sistema, como se promueve actualmente; lo cual, en su momento, respondía a una necesidad de la sociedad chilena.

La década de los noventa, presenta cinco leyes mayores, referidas a la regulación de la profesión docente, el financiamiento, el marco de funcionamiento temporal del sistema escolar y la duración de la obligatoriedad escolar; diez programas de intervención sobre distintos niveles y subconjuntos de instituciones y actores del sistema; y una reforma curricular profunda que abarca desde el nivel parvulario a la educación media.

5.1 Las Políticas de Gestión de los 80 y los 90

La descentralización de la educación en Chile, iniciada por el régimen militar a principios de los 80, formó parte del proceso mayor de descentralización del estado, orientado a aumentar la eficiencia y la competitividad, en la prestación de los servicios sociales. Este régimen redefinió la administración territorial del país y transfirió buena parte de los servicios sociales, incluido educación, a la administración de las municipalidades, fomentándose el desarrollo de la educación privada (Baeza y Fuentes 2003). En el caso de la educación, el Ministerio del ramo mantuvo sus competencias normativas, de supervisión técnica (aspectos pedagógicos, de fiscalización y administrativos), de cumplimiento de los requisitos para obtener y mantener el financiamiento público para los establecimientos (Núñez, 1995).

Como se desarrollará más adelante, este cambio en la gestión de las escuelas públicas, fue acompañado de una modificación al sistema de financiamiento, a través de la instauración del pago de una subvención por asistencia mensual media del alumno, y el estímulo a la prestación privada de servicios educacionales públicos, mediante la homologación del sistema de financiamiento de establecimientos municipales y privados.

El diseño institucional se basaba en tres principios básicos:

- En primer lugar, que los municipios y corporaciones privadas, sólo eran entes encargados de la administración, en tanto los aspectos pedagógicos, permanecieron como atribución del Ministerio de Educación, a través de sus recién creados Departamentos Provinciales.
- Igualmente, se esperaba que la administración descentralizada, operara de un modo más eficiente el gasto, como la asignación de los recursos, al estar sujeta a la racionalización financiera impuesta por el mecanismo de subvenciones.
- Finalmente, al dar a las familias libertad para escoger entre establecimientos, se esperaba un mejoramiento general de la calidad del servicio educativo, debido a la

competencia y a una desaparición de las escuelas ineficientes, por pérdida de matrícula (Baeza y Fuentes, 2003).

En síntesis, las políticas de gestión del período, estuvieron fuertemente concentradas en aspectos administrativos, y en menor medida, en fortalecer las capacidades institucionales y de gestión de las escuelas y liceos.

A principios de los 90, se había completado una desconcentración, basada fuertemente en la transferencia de atribuciones y funciones administrativas, pero las autoridades municipales no eran electas por la ciudadanía. Por lo tanto, las preferencias de la población en el plano educativo, no se expresaban formalmente, no se había dado apoyo a los municipios para gestionar la educación y menos aún había existido intento alguno de avanzar en una transferencia de funciones y atribuciones pedagógicas.

La autonomía y relaciones de dependencia de las escuelas con sus sostenedores eran aún más fuertes que las que se daban antes de la descentralización, entre el centro y las unidades educativas. Las escuelas no recibían apoyo pedagógico, los supervisores del Mineduc ejercían un papel de fiscalización administrativa, más que un rol técnico – pedagógico.

Por último, las escuelas carecían de condiciones materiales mínimas que enriquecieran el trabajo pedagógico, y no se habían desarrollado iniciativas que permitieran compensar las crecientes inequidades existentes al interior del sistema.

A la llegada del primer gobierno democrático, el juicio generalizado sobre el proceso de “municipalización” era negativo. Un conjunto de críticas se referían a su baja legitimidad: éste había sido impuesto por un gobierno no democrático, las autoridades municipales no eran elegidas por la ciudadanía y los docentes habían perdido la mayor parte de sus beneficios históricamente adquiridos, viendo caer sustancialmente sus remuneraciones.

Un segundo grupo de problemas, tenía que ver con serios déficit de financiamiento en algunas municipalidades, ocasionados tanto por la pérdida de matrícula, como por la disminución del valor real de la subvención escolar (Larrañaga1995) y las dificultades de gestión de las administraciones municipales.

Finalmente, otro ámbito de problemas, se relacionaba con cuestiones más estructurales, tales como las dificultades para sostener la dualidad entre gestión administrativa de los municipios y gestión técnico – pedagógica del Ministerio de Educación, o el reducido tamaño de la gran mayoría de las comunas, que dificultaba, especialmente en zonas rurales, alcanzar un umbral mínimo de institucionalidad (Baeza y Fuentes, 2003).

Las autoridades democráticas, apoyaron el proceso de descentralización, esperando que con esto se respondiera más a las necesidades de las personas y, al mismo tiempo, pudiese realizar cuenta pública de su gestión (accountability). La democratización operada a

inicios de los noventa, fue concebida como la condición básica para iniciar el proceso de legitimación de la municipalización y completar la descentralización.

Durante la década de los noventa, los gobiernos democráticos orientaron las políticas para resolver problemas, tanto administrativos, como financieros, con medidas tales como: aumento fuerte y sostenido del valor de la subvención educacional (Fuente Mineduc), establecimiento del estatuto docente e incremento de sus remuneraciones; se extendió la jornada escolar, mejorando la infraestructura de los establecimientos, proceso que aún se está realizando; se estableció el Padem, para los municipios, para racionalizar los recursos, entre otros.

5.2 Relaciones del Sistema Educacional con los Sistemas: Económico y Político

Dentro de los propósitos gubernamentales explícitos e implícitos tras las políticas descentralizadoras de los ochenta, se consideró, en el aspecto económico:

- El logro de una mayor eficiencia en el uso de los recursos, a través de la competencia entre establecimientos por matrícula, lo que redundaría en una mejor calidad del servicio y de los aprendizajes,
- Una mayor participación del sector privado en la provisión de la educación.

Realice ejercicios del N°28 al 30

CLASE 11

5.2.1. Gasto Público en Educación

El Estado chileno, desde que adoptó una visión ilustracionista, ha jugado un rol protagónico en el financiamiento y la provisión de la educación pública.

La globalización, los avances científico-tecnológicos producidos en los últimos cincuenta años y la creciente competitividad inherente al modelo económico imperante, plantearon nuevas y mayores exigencias en la formación de los recursos humanos.

La creciente cuantía de los recursos económicos involucrados y las aspiraciones de progreso, explican también la relevancia y pertinencia del interés público por la educación, el cual debe competir con otros sectores, cuyas urgencias son planteadas como esenciales al desarrollo nacional, a saber: salud, vivienda, obras públicas, seguridad social, etc.

Hasta 1980, en el país imperó un modelo de financiamiento público de la oferta y provisión directa de educación por parte del Estado. Este fue sustituido por un modelo alternativo: el de financiamiento de la demanda, que implicó, entre otros aspectos, delegar su provisión en los municipios y agentes privados. La sustitución del modelo de financiamiento no respondió a una discusión pública, ni a un diagnóstico nacional que diera cuenta del fracaso del modelo de subsidio a la oferta. El cambio en la modalidad de financiamiento, obedeció fundamentalmente, a la aplicación de un modelo económico a nivel nacional, que abarcó al conjunto de sectores, incluido el educacional. De una realidad marcada por un financiamiento público de la educación sin mayores exigencias, se ha pasado a una, caracterizada por exigencia de resultados.

La implementación de la reforma, coincidió con una década de decreciente gasto público en educación. El gasto total del gobierno en este sector, se redujo 27% entre 1982 y 1990: del 4,9 al 2,5 % del PIB (Cox, Lemaitre, 1999).

La composición del gasto público en educación, también cambió; la educación preescolar y básica se vieron favorecidas, respecto a la educación secundaria y superior, lo que refleja los criterios de equidad de esta fase. El gasto del gobierno en educación terciaria se redujo de cerca del 38% en 1980 al 19% en 1990, mientras que el gasto en educación básica subió del 57 al 78% en el mismo periodo (Prawda 1992; Brunner 1992).

A pesar de la favorable distribución presupuestaria, el gasto total en educación básica y secundaria cayó en un quinto entre 1982 y 1990. La reducción inicial puede ser explicada como resultado de la crisis económica de 1982 y 1983. Sin embargo, después de 1985, la economía creció constantemente por sobre el 6% en promedio cada año, por lo que la caída en el gasto, sólo puede ser interpretada como la consecuencia de una decisión política, sobre la importancia relativa de invertir en educación. Dentro de este contexto, se puede señalar que de ser así, habría sido una decisión equivocada o poco asertiva, ya que invertir en educación, es invertir en el futuro de una sociedad.

La reforma de comienzos de la década de 1980, tuvo fundamentos financieros, de eficiencia y de distribución de poder, los que se interpretaron como decisivos para una mejora de la calidad de la educación. Las mejoras en los resultados de aprendizaje, se buscaron prioritariamente, a través de cambios en la gestión y la configuración de presiones e incentivos al desempeño, provenientes de la competencia por matrícula.

5.2.2. Criterios Económicos que sustentan el Gasto Público en Educación

El subsidio, también denominado subvención, es el concepto económico clave para la discusión que se plantea, desde la perspectiva del financiamiento de la educación. Se identifica como la transferencia de recursos financieros, físicos o prestaciones de servicios - en este caso de parte del Estado - hacia agentes económicos o actividades productivas, según determinadas condiciones o situaciones.

El subsidio demuestra el interés de la sociedad, en el desarrollo del mercado del bien o servicio específico, buscando estimular su oferta - demanda.

El sentido inicial del subsidio, es facilitar el acceso a un sector de la población al bien o servicio subsidiado, por la vía de alentar una mayor oferta a un menor precio del que habría sin subsidio. Su provisión supone para el productor, un ingreso adicional, no alcanzable en condiciones de mercado real. Por tanto, constituiría un estímulo para incorporar nuevos oferentes y/o aumentar la cantidad/calidad producida por parte de los actuales oferentes.

5.2.3. Cambio del Sistema de Financiamiento: Subsidio por alumno

El interés por subsidiar la educación por parte del Estado, se fundamenta en la convicción de que la educación, proporciona un beneficio social superior al beneficio privado, por lo que suele ser de interés público desarrollar el mercado educativo, más allá del que alcanzaría sin subsidio.

La reforma cambió, para las escuelas públicas y privadas sostenidas por el Estado, la forma de financiamiento, que se basaba en criterios centralizados basados en costos históricos de funcionamiento de cada unidad educativa, y una planta docente funcionaria del Estado y sujeta a la carrera funcionaria del caso. Se instituyó un nuevo sistema, inspirado en el concepto de Milton Friedman de un subsidio educacional (o voucher) por alumno. El de Chile fue el primer sistema educacional en el mundo que a escala nacional, adoptó el sistema de voucher propugnado por Friedman(1955). Este sistema canaliza los recursos para el financiamiento de la educación, no a las familias, como postulaba Friedman, sino a los sostenedores (propietarios o administradores), municipales y privados subvencionados, en base a la matrícula de sus escuelas.

El subsidio se paga a cada sostenedor, de acuerdo al promedio mensual de asistencia de los alumnos y no sólo en base a la matrícula real: un fuerte y eficaz incentivo, para mantener a los alumnos asistiendo a clases.

La nueva forma de financiamiento, fue acompañada de incentivos, para que nuevos sostenedores privados abrieran escuelas, de modo de ampliar las opciones de las familias y establecer la competencia entre escuelas por matrícula, cosa que en la práctica ha sucedido, aunque no necesariamente en pro de la calidad de la oferta educativa. El número

de escuelas privadas sostenidas con financiamiento público aumentó en un 50%, de poco menos de 2.000 en 1980, a casi 3.000 en 1990 (fuente Mineduc).

Idealmente, el modelo establecido veía en la competencia en este contexto, un mecanismo eficiente para mejorar la calidad de la educación: las opciones de una demanda informada sobre la calidad de las escuelas, la de elegir a las mejores y sacar a sus hijos de las peores, establecerían una presión sobre profesores, directivos y sostenedores por producir los buscados resultados de calidad.

En la práctica, son muy pocos los padres que se informan realmente de cuál es la mejor oferta educativa para sus hijos, además de que los colegios, especialmente los particulares subvencionados, realizan una campaña de marketing que muchas veces dista bastante de la realidad, en cuanto a resultados de aprendizaje significativo, en términos de estándares positivos. Basta con revisar los resultados de las pruebas Simce de los últimos años, para lo cual las escuelas se preparan para rendir, en las condiciones que cada una establece, entre el desarrollo de las actividades curriculares.

En términos de matrícula, la reforma amplió la oferta privada en la educación subvencionada de manera radical: de un 19,6% de la matrícula de 1982 al 32,4% de la misma en 1990. El crecimiento de la oferta privada subvencionada, ocurrió en áreas urbanas densamente pobladas, y en estrecha asociación con el nivel educacional y de ingreso de los padres (Carnoy, McEwan, 1997; Hsieh, Urquiola, 2001). Dentro de este punto, hay estudios que señalan que en comunas en que el padre promedio, tenía educación media completa, la matrícula privada subvencionada subió 15% más, que en una comuna en que la educación promedio de los padres es primaria completa (Hsieh, Urquiola, 2001). Este fenómeno, dice relación con una cosa de cultura y expectativas importante, puesto que los padres realizan un esfuerzo por entregar a sus hijos una educación de mejor calidad, considerando que en general, la visión de las personas es que en estos colegios pueden existir propuestas más interesantes, con crecimiento en otras áreas, dándole una visión más integradora al alumno o alumna.

A partir de 1990, se detiene la disminución porcentual de la matrícula estatal, aunque no del todo. Al final de la década, la educación pagada disminuye porcentualmente, probablemente debido a la disminución del ritmo de crecimiento del país y alza del desempleo, que hace que familias retiren a sus hijos de la educación pagada, además del paso de numerosos colegios pagados, al régimen subvencionado, con financiamiento compartido.

De todos modos, los años noventa, muestran un periodo de intensa actividad estatal en el área de la Educación, con un crecimiento sustancial del gasto, que al mismo tiempo que no modifica el papel del sector privado en Educación, contrabalancea al mercado como regulador del sistema. Esto establece una nueva configuración de políticas para el sistema educativo, en que se apela tanto a los mecanismos del Estado, con controles y apoyos públicos, como del mercado, en que el divisor público-privado se desdramatiza y es gradualmente reemplazado por concepciones que conciben el mejoramiento de la calidad y

equidad de la educación como responsabilidad de la sociedad en su conjunto (Brunner, Cox, 1995).

Realice ejercicios del N° 31 al 33

CLASE 12

5.3 Relación de las Políticas Educativas con el Sistema Político

Las Políticas Educativas corresponden a Políticas Públicas y son el producto del Sistema Político reinante en un país. De este modo, para analizarlas y entenderlas, debe ser en la perspectiva del tipo de régimen político y de la acción del gobierno de las cuales ellas nacen. No son variables independientes, que puedan ser explicadas de manera ajena al conjunto de factores políticos e institucionales en las cuales se estructuran.

Es interesante realizar un análisis de las políticas, en función del gobierno que las implementa, como productos del sistema imperante, pues pueden servir como un posible mecanismo de evaluación del mismo.

Las políticas públicas envuelven una serie de conceptos básicos del sistema político reinante. Que se analicen estos conceptos básicos, así como también la idea de cultura política, y el hecho de tomar conciencia por qué una sociedad se inclina por determinados elementos, en desmedro de otros, es parte fundamental para el análisis del funcionamiento del sistema como tal. Podríamos pensar, de un modo muy básico, que si las políticas están dando buenos frutos, el gobierno está haciendo bien las cosas y viceversa; esto sin llegar a realizar un análisis a profundidad. La clave de estos procedimientos, es que se pueden llegar a establecer situaciones remediales, por parte de las autoridades. Esta visión cabe muy bien en una lógica políticas educativas, las cuales están dentro de macropolíticas que persigue el gobierno, las cuales se han ido implementando ya, en el transcurso de varios años, dentro del régimen de gobierno.

5.3.1 Ejes Macropolíticos del Sistema Educativo: Calidad y Equidad

El proyecto de país desarrollado que queremos, pasa necesariamente por la educación de todo nuestro pueblo, e idealmente, por las condiciones que permitan compensar las diferencias para aquella población más deprivada; como bien señala el texto, "Equidad e Igualdad de Oportunidades para todos los Chilenos y Chilenas" (Ministerio de Hacienda).

Una de las funciones sociales más significativas, frente a la cual la educación responde en la sociedad moderna, es su papel como agente reductor de desigualdades o igualador de oportunidades. Por un lado, la inversión en capital humano le reporta ingresos a la propia persona; aspecto que por el lado de la sociedad se expresa en la contribución que ésta hace a la economía y al desarrollo, que puede ser dentro de su comunidad más cercana, local y/o nacional. También la educación despliega competencias no monetarias que son importantes, mejorando los mecanismos de análisis y solución de problemas, su discernimiento y capacidad de evaluación frente a las diversas situaciones a las cuales se vea enfrenado el individuo. Las personas también obtienen diferencias salariales por el capital social y cultural, igualmente por manejar los códigos culturales propios de un determinado cargo o perfil.

Por otra parte, los retornos o beneficios no monetarios, llevan a la persona a un aumento de su satisfacción personal, mejoras en salud por nuevos hábitos de alimentación y cuidado, mejora en la autoestima personal y valoración social, al acceder a puestos de trabajo que reportan mayor reconocimiento o prestigio. También produce un incremento indirecto del capital cultural, tanto de sí, como del resto de las personas que tienen vinculación directa con ella, definida como una externalidad positiva, lo que en la actualidad se comprende como capital cultural y también en parte, social. Al considerar, además, los beneficios sociales de una educación de mayor calidad, sobre todo para las mujeres, estos se traducen en mejoras substantivas de los logros educacionales de sus hijos, siendo para ellos un apoyo más acertado en diversas instancias de su vida escolar, transformándose así en un círculo positivo, de permanente retroalimentación.

Adicionalmente, contribuye a consolidar los procesos de participación ciudadana democrática; mejoras en dichos aspectos, altamente positivos, por la connotación que dichos procesos tienen en nuestra sociedad chilena, con poca cultura al respecto.

Se puede señalar entonces que, necesariamente es imprescindible para el desarrollo de nuestro país, canalizar políticas y energías hacia algunas zonas o territorios del país con situaciones de vulnerabilidad, donde se requiere de un ojo visionario y de una buena gestión, que permitan sacar adelante situaciones complejas, donde la brecha social y económica requiere ser acortada con dichas políticas gubernamentales, que permanezcan y evolucionen en el tiempo, bajo la óptica de una voluntad política a este respecto y con la convicción de que es posible, con dicha disposición, romper el círculo pesimista de que necesariamente por condiciones socioeconómicas deprivadas, dichas variables van a significar fracaso escolar o malos a pésimos resultados, en la calidad de los aprendizajes.

¿Cuál será entonces, la clave, de comunas muy deprivadas, que comparten resultados exitosos, dentro de determinadas condiciones?.

Se puede señalar que serían, internamente, condiciones que se desarrollan y observan dentro de un marco de buena gestión, al interior de los municipios; con una óptica a largo plazo, donde, a pesar de las debilidades y amenazas, ellas logran resultados satisfactorios, de calidad, invirtiendo en educación; entendiendo que la pobreza y la marginalidad, no se corrigen entregando la pesca, sino, enseñando a pescar.

Por otro lado, si bien las comunas con mejores resultados Simce, establecen una mayor inversión en educación, al entregar sus municipios más recursos, esto se llevaría a cabo con un esfuerzo y sacrificio de otras inversiones, muy significativas. Como lo sugieren los datos nacionales, existe un particular esfuerzo por invertir en educación, en especial al tratarse de comunas más bien carenciadas y, por lo tanto, con presupuestos propios más bien restringidos. Este esfuerzo llega a ser importante, considerando además que, las escuelas municipales, garantes del derecho a la educación de todos los niños, se ven obligadas no sólo a matricular y mantener a todos sus estudiantes, sino adicionalmente, a acoger a los alumnos que el sistema privado expulsa. Adicionalmente, los recursos asignados por subvención, no discriminan en función de las condiciones o necesidades educativas de la población escolar atendida. Se puede señalar que, estos establecimientos han realizado avances en materia de gestión, aún en el contexto de las dificultades y rigideces impuestas por los marcos regulatorios, característicos de la gestión municipal y educativa, logrando buenos resultados de aprendizaje, superando así incluso, a establecimientos particulares pagados.

Es necesario señalar entonces, al analizar los buenos resultados de las comunas en cuestión, considerándolas dentro de un ámbito particular, que además de la buena voluntad política como factor determinante en la obtención de éxitos, debe existir un compromiso real y consciente, a través de una buena gestión extrapolada, de aquellos que conforman las comunidades educativas, participando activamente en lograr aprendizajes de calidad, por parte de todos sus alumnos y alumnas, desarrollando así, conocimientos, habilidades y destrezas.

Es condición necesaria que el sistema educativo cualifique a las personas con los estándares de calidad que requiere el mercado, sobre todo, dentro del contexto de globalización en el cual nos estamos desarrollando; considerando igualmente que: La escuela de calidad, es la que promueve el progreso de sus estudiantes en una amplia gama de logros intelectuales, sociales, morales y emocionales, teniendo en cuenta su nivel socioeconómico, su medio familiar y su aprendizaje previo. En forma general, un sistema escolar eficaz, es el que maximiza la capacidad de sus escuelas para alcanzar esos resultados. Actualmente, la amplia oferta educativa existente, sitúa a los centros docentes en una situación competitiva, donde la calidad se convierte en un factor estratégico fundamental. Con la diversidad resultante de los diversos estudiantes, la eficacia no estará en conseguir un buen producto, a partir de unas buenas condiciones de entrada, sino en hacer progresar a todos los alumnos y alumnas, a partir de sus circunstancias personales. En este sentido, conviene enfatizar en la calidad de los procesos escolares, y evitar dar un valor absoluto a los productos obtenidos.

Un Sistema Educativo, en general debe, por tanto, promover la participación, el compromiso, la implicación voluntaria, la colaboración, el trabajo en equipo, la formación de personas; comprendiendo que el crecimiento personal de cada individuo, se traduce en una clave de crecimiento y enriquecimiento de la organización y por ende, de toda la sociedad.

Ciertamente, es acertada la voluntad política de aquellas comunas deprimidas que están invirtiendo más en Educación, puesto que ellas están pavimentando el camino para realizar una transformación de la gente desde dentro hacia fuera, fomentando el desarrollo de las futuras generaciones, que pasarán a ser pilares de una sociedad globalizada e integral, buscando elevar la calidad de vida y la integración de las personas, con una perspectiva en el tiempo.

La Reforma Educacional chilena originada en los años noventa, plantea como horizonte y meta el mejoramiento de la calidad y equidad en educación; por otra parte, la Conferencia Internacional de Jomtien a la que Chile adhiere, define como objetivo y propósito, el de Educación para Todos, lo cual lleva implícita una aspiración de Equidad.

El análisis hecho, postula la idea de la rentabilidad producto de la inversión en educación; la que según estudios realizados por organismos internacionales como el Banco Mundial, dan cuenta de la alta tasa de retorno que tendría la inversión en dicho sector. Estudios de tal naturaleza, son los que sirven de base para generar política pública en los diversos sectores.

En Educación la rentabilidad puede estar originada en:

- El incremento de conocimientos y destrezas que aumentan la productividad del trabajo.
- Crecimiento del producto nacional y el ingreso individual.
- El beneficio individual y social que se obtiene de la disminución de tiempo requerido para el acceso al mercado laboral.

Mediciones como el SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación), han permitido constatar que las políticas implementadas, no han logrado mejorar los rendimientos en estudiantes de Educación Básica; lo cual tendría su origen en la divergencia existente entre los objetivos, y las políticas implementadas para sus logros. En este caso, la política espera que exista una relación proporcional entre el crecimiento de la inversión y el impacto, producto de tal inversión.

Ello no ocurre debido a que la política es homogénea, y no considera la segmentación de la población ((heterogeneidad). El otro error en el que incurre la política pública, consiste en intervenir sobre las variables que en forma directa, permitan mejorar la eficacia de la educación, las que siendo relevantes, pueden estar mediatizadas por factores que son ajenos a la institución escolar.

- a) En el primer caso, se aplican políticas a lo largo y ancho del país, como si todos los destinatarios tuviesen una condición similar de acceso al bien llamado educación, sin considerar, por ejemplo variables como:

- El tipo de educación, es decir, municipal, particular subvencionada o particular pagada, en cuyos casos, ya la propia inversión frente a un misma política de calidad y equidad resulta distinta, por cuanto existen establecimientos particulares que cuadruplican y quintuplican la inversión por alumno (se usa como unidad de referencia la subvención estatal);
 - En este mismo orden, es posible identificar componentes tales como, perfeccionamiento de los profesores (no tiene las mismas posibilidades de perfeccionamiento un docente de Santiago, que uno de Hualaihué o Chaitén en la Décima Región);
 - Podemos referirnos también al acceso a la información, por ejemplo, existen capitales regionales en que el tema es ancho de banda, para acceso a redes de alta velocidad, mientras que en comunas distantes, se opera vía módem con muy baja transmisión de bites, y en otras sencillamente no hay acceso, por cuanto la red de internet no opera con el sistema de telefonía rural;
 - Otro caso que afecta la idea de homogeneidad, está constituido por el propio monto de la subvención estatal, el que es similar para todas las escuelas (por lo menos hasta el 2005) en que se entrega la misma suma, ya sea municipio rico o pobre: Las Condes o Vitacura, o bien, se trate de Putre o Cochamó; tampoco existe distinción si ese municipio tiene déficit o no; otro hecho aberrante lo constituye el pago de la asignación por asistencia promedio mensual, puesto que las posibilidades de concurrir a la escuela no son las mismas para el niño que vigila el metro o Transantiago, o en el minibús escolar o bus del colegio, que de aquel que debe navegar si el tiempo se lo permite, o de quien camina kilómetros en el frío, hasta alcanzar el autobús de las 06.15 de la mañana.
- b) En el segundo caso, existen variables asociadas al nivel socioeconómico y sociocultural del grupo familiar del cual proceden los estudiantes y que escapan a todo control por parte del sistema escolar. Dichos factores no son susceptibles de cambio por parte de la política educacional.
- En el caso de situaciones económicas deprimidas, el alumno no tiene acceso a materiales didácticos, ni al tiempo por parte de los padres para apoyar el proceso de tareas; actividad en la cual aún descansa mucho el sistema escolar en Chile; la misma limitante económica hace difícil el acceso a libros, Cds y DVDs de calidad, acceso a canales de TV educativos, mayoritariamente en el cable, internet, diarios y revistas; y por qué no decir, funciones de cine, teatro, conciertos; por otro lado viajes y turismo;
 - En el ámbito cultural, tiene fuerte incidencia el nivel educacional de los padres, lo que genera expectativas de éxito con respecto de los hijos, como también y junto a ello, grandes posibilidades de realización, por la información que manejan, las redes de contactos y de apoyo socioeconómico. El niño que no tiene este nivel de padres, con claras ventajas, lleva algún grado de desventaja.

Dado este panorama, debiera variarse la política centrada en la equidad, hacia la siguiente dirección:

- Focalizar los recursos en forma preferencial, hacia sectores más vulnerables, con altos índices de pobreza, por ejemplo, otorgando una subvención diferenciada, la cual se base en la información CAS existente. Esto contribuiría a una mejor tasa de retorno, con una mejor inversión. En el gasto es probable que en términos globales como promedio de país no suba drásticamente, pero sí se podría asegurar un mejoramiento en los aprendizajes.
- Incorpora a profesores jóvenes y recién egresados en los sectores con bajo rendimiento, puesto que con el “entusiasmo”, manejo de nuevas metodologías y estrategias formativas, como reinformación actualizada, contribuya a dinamizar y eficientar ciertos procesos escolares (nos se conocen investigaciones que sostengan que la antigüedad en el servicio sea garantía de mejoramiento). Dichos jóvenes deberían hacer un servicio remunerado, tipo servicio país, bajo el monitoreo de un especialista, el que apoyaría la dimensión de inserción profesional del profesor nuevo, y a su vez, mediante talleres y seguimiento, asegure la calidad de su docencia. En los casos de logros demostrables, luego de tres o cuatro años, podría postular a becas de postítulo o postgrado de alto nivel, en que el puntaje otorgado por sus logros en la docencia realizada, sea decisivo (similar al sistema de los médicos jóvenes).
- Por su parte, el Estado, debe atender a aquellos sectores de la sociedad, que no son controlables por el sistema escolar, y generar políticas efectivas que coadyuven al escolar: fuerte impulso a la capacitación para el mundo del trabajo, a aquellos poco calificados; y a la inserción laboral de los desempleados. Penalizar la deserción escolar en los niveles en que es obligatoria. Fortalecer las organizaciones sociales, especialmente en los lugares de bajo rendimiento escolar. Propiciar un programa de escuela para padres, de manera que estos se constituyan en agentes que colaboren con acierto.

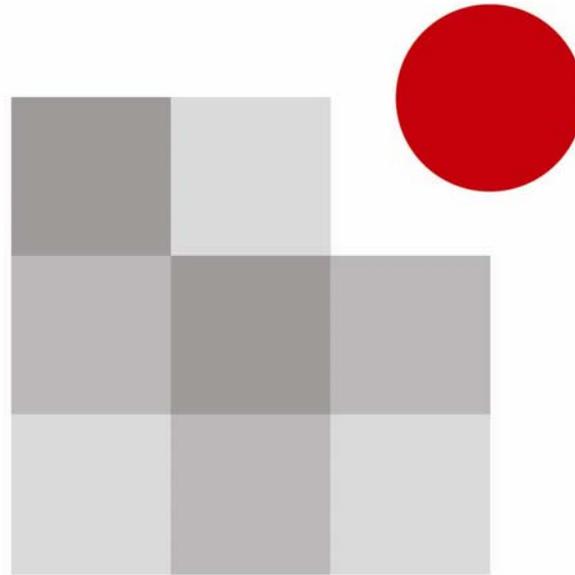
En nuestro país, cada vez se amplía más el consenso general de la necesidad de mejorar la calidad de nuestra educación. Este desafío no es particular de nuestro país, numerosas y variadas son las estrategias que se han implementado en Chile y otros países. En el caso nuestro, cabe destacar los dos grandes principios de la política educativa durante los últimos 15 años: Equidad y Calidad. Importante es considerar que, en el caso de la experiencia internacional, ya se destacan experiencias orientadas a favorecer la instalación de marcos regulatorios articulados, para construir “Aseguramiento de la Calidad”. En el caso de nuestro país, recogiendo la enorme experiencia de estos 15 años, los avances y los aprendizajes obtenidos, el Ministerio de Educación ha desarrollado desde el año 2003 a la fecha, una iniciativa denominada “Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión escolar”.

En cuanto a dicha Calidad, las reformas de los años 80 no tuvieron un efecto positivo desde el punto de vista del aprendizaje en el nivel básico, único sobre el que existen

mediciones al comienzo y final de la década. Las mediciones a escala nacional de los logros cognitivos de los alumnos de Cuarto Año Básico, en las áreas de lenguaje y matemáticas a comienzos y a fines de la década, muestran una declinación y lo han constatado diversos análisis (Morales, 1991; Prawda, 1992; Carnoy, McEwan, 1997; Hsieh, Urquiola, 2001). Pero este resultado está sesgado por la inclusión de escuelas rurales, que obtienen los resultados más bajos, en la medición de 1988, y por la inexistencia de controles adecuados sobre la comparabilidad de las pruebas.

Realice ejercicios del N°34 al 36

RAMO: POLÍTICA Y LEGISLACIÓN EDUCACIONAL



**IPLACEX**
instituto profesional

UNIDAD II

LAS REFORMAS EDUCATIVAS LATINOAMERICANAS:
DESAFÍO DE UNA NUEVA EDUCACIÓN EN NUESTRO PAÍS

CLASE 01

1. CONTEXTO LATINOAMERICANO: PROPUESTA DE TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD

La transformación productiva con equidad en América Latina, se ha conformado en un proceso fundamental, pero no exento de dificultades en nuestro continente; donde confluyen múltiples aristas y actores sociales.

1.1. Patrón Histórico de Desarrollo

El patrón de desarrollo económico que rigió en América Latina a partir de la Segunda Guerra Mundial, mostró diversos signos de agotamiento a fines de los años setenta y comienzos de los ochenta. Durante las décadas precedentes, algunos países lograron niveles elevados de dinamismo económico, unos pocos alcanzaron grados mínimos de equidad y, ninguno aparentemente, cumplió simultáneamente los dos objetivos esperados del proceso de desarrollo. En otras regiones y en el mismo contexto internacional, en cambio, varios países de industrialización tardía, consiguieron compatibilizar el crecimiento con la equidad.

Al contrastar el patrón latinoamericano con el de aquellos países que se podrían calificar de exitosos en su proceso de desarrollo, además de sus mayores niveles de dinamismo y equidad, quedan en evidencia diferencias nítidas con respecto al proceso de ahorro-inversión, con la formación de recursos humanos y la difusión del progreso técnico; también la inserción internacional de los países de América Latina es notoriamente más precaria. Los países de la región absorben más inversión directa del exterior, registran mayores niveles de endeudamiento externo y reproducen estilos de consumo provenientes de los países desarrollados, en más alto grado que en otras latitudes.

El patrón histórico de desarrollo latinoamericano se sustentó, en parte, en la renta de los recursos naturales y el endeudamiento externo y, en el plano interior, en el desequilibrio financiero y el impuesto que representa la inflación. Esos tres pilares en que se basaba el funcionamiento de la economía, se erosionaron progresivamente y, en el caso del crédito externo, el colapso se produjo en 1981. Desapareció así la posibilidad de prolongar el patrón de desarrollo ya descrito.

1.2. La Transición de los Años Ochenta

A finales de los ochenta, al estimarse que el producto por habitante del año 1990 difícilmente alcanzaría al logrado en 1980, surgió la denominación de década perdida, de amplia difusión posterior. De hecho, el producto por habitante y la inversión, resultaron

inferiores a finales de la década, comparado con los años '80. La inflación, en cambio, fue notablemente más alta.

Como ocurre con frecuencia, la perspectiva macroeconómica, siendo crucial, oculta las transformaciones que se producen al interior de las economías y hace abstracción de los aspectos ajenos a ella. En efecto, en el ámbito político-institucional, durante el decenio referido, numerosos países impulsaron procesos de transición hacia la democracia o de consolidación de regímenes de esta naturaleza. Se produjo una progresiva despolarización del debate político y económico y una creciente valorización de la cultura de la negociación y de los compromisos. Reflejo de esto, son los esquemas de concertación política y social que han aflorado en la región.

En el aspecto económico, los países de la región, al fundar el servicio de la deuda externa en un fuerte excedente comercial, expresaron implícitamente su voluntad de garantizar la pertenencia al mercado internacional y de corregir la asimétrica inserción externa, que caracterizó a la fase precedente del desarrollo.

A diferencia de lo que ocurre cuando la competitividad internacional se basa en la incorporación de progreso técnico y en la elevación de la productividad y de las remuneraciones (competitividad auténtica), la mayor inserción internacional de los países de la región, fue acompañada de una reducción de las remuneraciones de los sectores más modestos. Corresponde, en términos generales, a lo que se ha denominado competitividad espúrea ⁽¹⁾.

Si bien, durante los años ochenta se agudizó el problema histórico de la pobreza y en diversos sentidos aumentó la exclusión social, en algunos ámbitos se mantuvieron las tendencias hacia una expansión de la cobertura de los servicios sociales, aunque con deterioro de la calidad, como sucedió en el caso de la Educación Primaria, Media y Superior. A lo anterior se suma el hecho de que el aumento de la inequidad en cuanto al acceso efectivo a bienes y servicios, se dio a la par con una creciente difusión de los medios de comunicación social, cuyo efecto inmediato consistió en uniformar las aspiraciones y acercar el imaginario colectivo de la región, al prevaleciente en los países desarrollados.

1.3. Desafíos de la Democratización en los Años Noventa

El proceso de democratización actualmente en marcha, enfrenta entre otros, dos grandes desafíos; por una parte, el creciente distanciamiento entre las aspiraciones y la realidad, particularmente notorio en el caso de la juventud latinoamericana y, por otra, las nuevas demandas que plantea la inserción internacional.

¹ (CEPAL, Transformación productiva con equidad)

a) Aspiraciones y realidad

La década pasada deja como herencia una fuerte tensión, generada por el desequilibrio entre aspiraciones cada vez más homogéneas en cuanto al acceso a bienes, servicios e instituciones modernas y la reducción del poder de compra efectivo de los sectores de menores ingresos, que ven así disminuidas sus posibilidades reales de adquirir estos bienes y servicios, tan intensamente deseados.

Los jóvenes se cuentan entre los grupos más perjudicados por esta situación, ya que ellos representan la mayor proporción de quienes perciben menores ingresos y de los desempleados. No sólo sus posibilidades de adquirir bienes y servicios son escasas, sino que, con frecuencia, quedan prácticamente excluidos del consumo y de la participación ciudadana.

Aún cuando no sea posible establecer relaciones causales directas, es razonable suponer que ese espacio de frustración, sea un factor determinante de la violencia y la delincuencia en que incurrir actualmente un número de jóvenes o sectores juveniles. Es probable que el auge de la droga, además de obedecer a la expansión de la demanda externa, esté vinculado a ese súbito aumento de la frustración, tanto desde el punto de vista de quienes se incorporan a su consumo, como de quienes la ofrecen.

La democratización enfrenta la difícil misión de compatibilizar el orden público, el respeto a los derechos humanos y la reducción de la distancia entre realidades y aspiraciones. Dado que estas últimas difícilmente pueden regularse, la tarea consiste en impulsar una transformación productiva, que favorezca la inserción externa y promueva una creciente equidad y, por esa vía, una mayor integración social.

b) Inserción internacional y democratización

La mayor apertura de las economías latinoamericanas y el objetivo de lograr una inserción internacional más sólida, plantean nuevas demandas a los procesos de democratización que se desarrollan en los países de la región. En efecto, dichos procesos necesitan tener ahora algunos atributos que estaban ausentes, o no eran exigidos en forma tan ineludible, durante la fase precedente, caracterizada por un mayor aislamiento con respecto al comercio internacional.

- Capacidades técnicas y representatividad

Las exigencias que impone la inserción internacional, restringen los márgenes de libertad, dentro de los cuales pueden proponerse y adoptarse políticas. Esto mismo conduce a una reducción del espectro de proyectos alternativos que se presentan ante la opinión pública. En este contexto, la defensa de la identidad de sectores y grupos, supone una necesaria elevación de las capacidades técnicas en el ámbito de la actividad política y social para resolver los problemas concretos que enfrenta la comunidad. En cambio, en el pasado,

en ausencia de este tipo de restricciones, se producía una prolongación, intensificación y reiteración de los conflictos internos, con prescindencia de sus efectos externos.

Sin embargo, el hecho de que se esperen mayores grados de consenso, unido a la progresiva tecnificación de la esfera política y social, pueden eventualmente derivar en un relativo distanciamiento entre la actividad sociopolítica profesional y las carencias y urgencias percibidas por la población, anulando o restringiendo excesivamente su aspiración a participar.

En consecuencia, la elevación técnica del quehacer sociopolítico, debe ir acompañada de medidas destinadas a fortalecer la representatividad de las corrientes partidarias y gremiales, en lo que respecta a las demandas sociales. Si la evolución de la tecnificación y de la representatividad no son simultáneas, podrían generarse dificultades adicionales, para consolidar formas modernas y estables de convivencia democrática.

- Innovación institucional

La inserción internacional plantea múltiples requisitos de innovación institucional a nivel de la organización de las empresas, las relaciones laborales, las vinculaciones entre los sectores público y privado, la descentralización regional, la sustentabilidad ambiental y la “estrategia educacional”. En efecto, se debe hacer frente a cambios que se suceden en forma vertiginosa en las empresas, sectores y países, que encaran los desafíos de la competencia internacional.

La tarea esencial de la democratización, no es sólo satisfacer esas demandas de innovación institucional, sino también contribuir a inducirlas y encauzarlas, a fin de evitar sus efectos potencialmente destructivos. Por su parte, la consolidación de regímenes abiertos y participativos, provocará un aumento del clamor por una mayor equidad. En consecuencia, la inserción internacional propone nuevos desafíos a la democracia y ésta, a su vez, propicia una intensificación de la demanda de equidad.

Para compatibilizar la equidad con la inserción internacional, es necesario elevar constantemente la productividad y mejorar todas las capacidades institucionales de los países, proceso en el cual la educación y la difusión del progreso técnico desempeñan papeles cruciales.

Realice ejercicio del N° 1 al 3

CLASE 02

1.4. Desafíos del Contexto Internacional

Las principales tendencias de la economía internacional, que determinan las exigencias que los países de la región deben enfrentar y a las cuales la educación deberá responder, son:

a) Una época de revolución científica y tecnológica

En la actualidad, el mundo vive una época de revolución científica y tecnológica, que se extiende sobre la base de la difusión de las tecnologías derivadas de la microelectrónica, en especial las vinculadas al procesamiento y transmisión de información. Un sistema tecnológico conjuga nuevos insumos, productos y procesos, con innovaciones organizacionales y gerenciales. La dinámica de tales sistemas, es generada por conjuntos de innovaciones interrelacionadas técnica y económicamente, que pueden incidir sobre diversos elementos del aparato productivo. En la actualidad, se están percibiendo los efectos de conjuntos de innovaciones radicales, capaces de transformar totalmente ese aparato; se está frente a una revolución tecnológica fundada en conglomerados de sistemas tecnológicos, con una dinámica común, que cambian el modo de producir, de vivir y la geografía económica internacional.

El actual proceso de cambio técnico, pone de relieve el carácter sistémico de la innovación y el papel central de la retroalimentación, entre las fases de innovación vinculadas a la dinámica del mercado y fases relacionadas con la lógica técnica.

b) Progresiva globalización de los mercados

En este momento, se está produciendo un doble proceso de globalización de algunas actividades económicas, por una parte, y de regionalización de mercados, por la otra; sus resultados finales aún no se definen claramente, pero está cambiando la estructura económica de grandes regiones del mundo.

La globalización de algunas industrias claves, implica un cambio radical de la forma en que se producen y distribuyen la riqueza y las oportunidades de innovación a nivel mundial. En particular, ha reforzado la ventaja competitiva, basada en la innovación que tienen las grandes empresas, lo que se ha traducido en un incremento de la concentración empresarial y, en un número creciente de mercados, en una intensificación de la competencia internacional.

c) Competitividad basada en la incorporación y difusión del progreso técnico

Existe consenso sobre el hecho de que la capacidad de competencia en los mercados internacionales, depende cada vez más del talento, a nivel empresarial y nacional, para difundir el progreso técnico e incorporarlo al sistema productivo de bienes y servicios. Esto es lo que se denomina la “competitividad auténtica o estructural” y se refleja en el aumento de los recursos destinados a investigación y desarrollo en los países industrializados y en otros de industrialización tardía, que se integran con éxito a los mercados internacionales.

La acumulación de conocimientos técnicos, implica una complementación entre creación de conocimiento, innovación y difusión. Para desarrollar y utilizar plenamente las nuevas tecnologías resultan imprescindibles algunos procesos fundamentales de aprendizaje, en particular, las modalidades de aprendizaje mediante la práctica (learning-by-doing), mediante el uso de sistemas complejos (learning-by-using) y mediante la interacción entre productores y consumidores (learning-by-interacting).

d) Progreso técnico y aceptación social: la paradoja de la productividad

Cabe señalar que, no obstante el incremento de los recursos destinados a investigación y desarrollo, el crecimiento de la productividad aún no recupera el ritmo alcanzado en los años cincuenta y sesenta. Entre las posibles explicaciones de este fenómeno, se destaca la hipótesis de que el paradigma tecnológico en gestación, requiere una aceptación social que supone, a su vez, cambios organizacionales de gran importancia a nivel de las empresas, las instituciones y las políticas.

Las maneras y la medida en que se usan las tecnologías disponibles y sus aplicaciones potenciales, dependen de las condiciones económicas, los valores sociales y las actitudes de los agentes que participan en el proceso. El concepto de tasas crecientes de adopción, expresa el hecho de que muchas veces hay tecnologías que son utilizadas, no porque sean eficientes en teoría, sino porque se han vuelto eficientes al ser utilizadas. El progreso técnico no es sólo una cuestión de innovación y difusión, sino también de aceptación social.

e) Investigación básica, educación y política pública

La aparición de nuevas tecnologías y los avances científicos de importancia, se fundan necesariamente, en investigaciones básicas de largo plazo, que sólo un número reducido de grandes empresas está en condiciones de realizar; así, para asegurar el acceso de las empresas pequeñas y medianas a los resultados de este tipo de investigación, es necesario que parte de la misma, continúe siendo desarrollada por instituciones públicas.

Al igual que el acceso a las fuentes de investigación básica, la formación de recursos humanos calificados y susceptibles de ser entrenados varias veces durante su vida

productiva, contiene un elemento de bien público o colectivo; esto ha llevado a que, en los países desarrollados, sea la política pública la encargada del fomento y de la prestación directa de tales servicios. La experiencia de esos países, demuestra también que cabe al sector público, un importante papel en la regulación u oferta directa de servicios de comunicación, en los que se basa la globalización de muchas actividades altamente competitivas.

f) El nuevo paradigma de organización y gestión empresarial

Toda revolución tecnológica transforma también las instituciones, las modalidades de organización del trabajo y las relaciones de las empresas. En la práctica, afecta a casi todos los aspectos del sistema productivo, ya que supone nuevos conceptos en materia de eficiencia en la organización de la producción a nivel de planta, de modelos gerenciales y de empresa, de perfiles de calificación del personal, de patrones de inversión y de ventajas competitivas.

Las características fundamentales de las nuevas formas organizativas, son el aumento de la flexibilidad, reducción de costos y mejoramiento de la calidad de la producción, lo que se logra mediante:

- i) El manejo eficiente de los flujos de producción y de los inventarios de materiales y componentes, por ejemplo, mantenimiento de existencias según el criterio justo a tiempo;
- ii) El desarrollo de mecanismos de integración entre estrategia de mercado, investigación y desarrollo, diseño de producto, ingeniería y manufactura;
- iii) La capacidad de combinar las actividades internas de las empresas vinculadas a la innovación con las de universidades, centros de investigación y otras empresas;
- iv) El establecimiento de redes o la realización de inversiones conjuntas con proveedores o clientes;
- v) El incremento de las competencias de empleados y obreros, mediante la capacitación; y
- vi) La valorización de la calidad y el aumento de la participación y de la responsabilidad de los trabajadores en la producción.

g) Efecto horizontal de las tecnologías de información

Además de haber experimentado innovaciones radicales en sus propios productos y procesos, los sectores de la microelectrónica, computación y telecomunicaciones, ejercen un poderoso efecto horizontal sobre el conjunto de los bienes de consumo duraderos y no

duraderos, la industria automotriz, los bienes intermedios de uso difundido, como el acero y los productos petroquímicos, una amplia gama de bienes de capital; los servicios más dinámicos, como la banca, los seguros, el comercio y las telecomunicaciones; favorecen asimismo el uso eficiente de los recursos naturales y, muy en particular, el ahorro de energía.

h) El ciclo tecnológico se acorta

La flexibilidad para responder a la demanda, se intensifica. La difusión de las tecnologías de información en las etapas de diseño, producción, distribución y comercialización, permite acortar los plazos en que se cumple el ciclo y, por lo mismo, hace posible responder con mucha mayor rapidez que en el pasado a las nuevas demandas, sean reales o inducidas. Lo anterior, unido a la proliferación de participantes en la pugna por la competitividad y la acelerada difusión del conocimiento tecnológico en el ámbito internacional, promueven alianzas entre empresas de distintos países y sectores, con vistas a estimular sinergias tecnológicas y a maximizar la capacidad de respuesta en los distintos mercados.

i) Heterogeneidad tecnológica y posibilidades de proteccionismo creciente en el mercado de tecnología

En los años sesenta y setenta, el desnivel tecnológico entre países desarrollados y en desarrollo tendió a reducirse; sin embargo, la actual revolución parece haberlo aumentado. Desde comienzos del decenio de 1980, los principales indicadores de los flujos internacionales de tecnología hacia los países en desarrollo, registran una reducción sin precedentes, con sólo dos excepciones: China y las nuevas economías industrializadas del este de Asia.

Aunque no existe consenso sobre las condiciones que regirán la transferencia de la tecnología hacia los países en desarrollo en el futuro, hay indicadores que apuntan hacia un creciente proteccionismo tecnológico. Esto es especialmente relevante, en el caso de las tecnologías de avanzada, que los países en desarrollo relativamente más adelantados necesitan, para continuar progresando.

En el futuro, una reducción de la oferta de tecnologías de importancia, podría agudizar los problemas que esos países enfrentan para crear y financiar nuevas tecnologías y, con ello, poner en peligro mercados de exportación conquistados, a partir de una incipiente competitividad auténtica.

j) Automatización y erosión de la ventaja comparativa, basada en la disponibilidad de mano de obra barata y de recursos naturales

La creciente importancia del diseño, unida a la automatización de la producción, distribución y comercialización, erosionan rápidamente la presunta ventaja comparativa sustentada en la disponibilidad de mano de obra barata. Los factores competitivos cada vez más importantes, son ahora la calidad, rapidez y confiabilidad de la entrega y capacidad para ampliar la gama de bienes y servicios requeridos por los consumidores de los países industrializados. A esto, se agrega la creciente preocupación por la sustentabilidad ambiental, que ejerce su impulso en la misma dirección.

k) Cambio técnico y sustentabilidad ambiental

La sustentabilidad ambiental se ha convertido en un valor universal, nutrido por la legítima preocupación respecto de la calidad de vida de la población, así como por las consecuencias de algunos desastres ambientales recientes. El desafío de la sustentabilidad ambiental ha generado, por una parte, costos adicionales y, por otra, un esfuerzo importante en materia de innovación tecnológica, que tiende precisamente a neutralizar los efectos negativos sobre el medio ambiente y a elevar la capacidad de competencia de los bienes en un contexto de creciente sensibilidad con respecto a la dimensión ambiental. En el futuro serán cada vez más estrechas las vinculaciones entre el progreso técnico compatible con el resguardo del medio ambiente (tanto en los países de origen como de destino) y la competitividad internacional.

1.5. América Latina: Realidades y expectativas sobre Educación al comenzar el Siglo

Pese a los esfuerzos reformistas de las dos últimas décadas y el mayor gasto público en educación, se constata en la realidad que ésta permanece rezagada a nivel regional, semidesarrollada, en el mejor de los casos.

- Con cobertura insuficiente e importantes niveles de exclusión en algunos países;
- Escasa capacidad de compensar los déficit de capital cultural de los niños y jóvenes provenientes de los hogares más pobres;
- Altas tasas de repitencia y deserción que se traducen en un elevado grado de desperdicio;
- Resultados insatisfactorios de aprendizaje (UNESCO, 1998a);
- Recursos humanos y materiales limitados y habitualmente mal gestionados y/o utilizados dentro del sistema educacional;

- Débil articulación entre niveles del sistema y de éste con el entorno, particularmente el mercado de trabajo;
- Bajo nivel educacional de la fuerza de trabajo mayor de 25 años (5 años en promedio) y un 14% de la población sumida en el analfabetismo;
- Pronunciadas diferencias en cuanto a años de escolarización de la población entre el 10% más rico (11 o más años) y el 30% más pobre (menos de 4 años);
- Escasa producción de conocimientos para mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje y alimentar las políticas públicas destinadas a este sector.

Las percepciones de los principales actores respecto del estado de la educación, arrojan un complejo cuadro con elementos convergentes y divergentes de diagnóstico y expectativas. Desde el punto de vista del sector dirigente, la intelligentsia (Intelectuales) y los medios de comunicación, la educación aparece puesta al centro del discurso sobre el desarrollo nacional; casi como una respuesta frente a las grandes cuestiones del siglo 21.

Desde la década de los '80, los gobiernos, grupos directivos, intelectuales y mass media -junto a organismos como UNESCO, OECD, Banco Mundial y BID- han empezado a identificar a la educación como el principal instrumento para el desarrollo de los países, el crecimiento de las economías, el aumento de la productividad y para el abismo interno de la pobreza y el externo de conocimiento y tecnología que separa a los países desarrollados de aquellos en vías de desarrollo. Incluso más: se ve a la educación como el ingrediente principal para restablecer la cohesión social, evitar la anomia juvenil, prevenir el crimen y la drogadicción, afirmar los valores de la sociedad.

Desde el punto de vista de la percepción de la gente y las asociaciones civiles, la educación aparece como uno de los bienes sociales más preciados, si no como el medio más potente para alcanzar el bienestar. En efecto, la gente manifiesta una creencia cada vez más amplia respecto al papel que la educación desempeña en las actuales condiciones de la sociedad, para prosperar materialmente y ganar movilidad social. Así, por ejemplo, la última versión del Latinbarómetro (2000) muestra que en América Latina, un 60% de la población estima que "lo más importante en la vida para tener éxito es la educación", contra un 19% que elige por el contrario, el "trabajo duro"; un 12% "las conexiones" y un 8% "la suerte".

Diversas agrupaciones de la sociedad civil, organizaciones culturales y movimientos sociales a lo largo y ancho de la región, declaran que la educación tiene un papel relevante para la formación de una nueva ciudadanía, la cohesión comunitaria, la difusión de valores pro-sociales, la preservación de las identidades locales y nacionales, el desarrollo de un sentimiento de protección colectiva frente al mercado, una auto-conciencia de los derechos humanos y del cuidado del medio ambiente.

Desde el punto de vista de los expertos educacionales y de personas que influyen en las decisiones públicas educacionales, se manifiesta un marco de ideas y percepciones sobre el futuro de la educación en América Latina. Según muestra un estudio conducido por Schwartzman (2000), anticipan, para los próximos 15 años, un "entorno claramente negativo", dentro del cual habrán de desenvolverse los sistemas educacionales:

- Primero, un contexto de economía política caracterizado por bajo crecimiento, así como por la escasez de recursos públicos para ser destinados a las políticas sociales, incluyendo el presupuesto de la enseñanza básica;
- Segundo, un contexto social caracterizado por una creciente exclusión e inequidad sociales, debido a la reestructuración que experimentarán las sociedades, bajo la presión de la globalización y del uso cada vez más intenso del conocimiento y las tecnologías.

Al mismo tiempo, los representantes de ambos grupos prevén que durante ese período de tiempo:

- Existirá un aumento del interés, respecto de la educación por parte de la sociedad civil, acompañado por una mayor movilización de recursos en su favor, con positivo efecto sobre el desarrollo del sistema;
- La educación jugará un rol importante en promover la ciudadanía, crear un orden social más justo y proporcionar las competencias básicas necesarias para la vida;
- Asimismo, ella desempeñará un rol -altamente positivo- como reductor de las desigualdades, dentro de los países de la región.

Los expertos y quienes influyen en las políticas sectoriales, imaginan que pese al contexto caracterizado por ellos mismos como tan negativo, podrían producirse positivos resultados de la forma que sigue.

Más bien, los únicos elementos compartidos por los expertos e influyentes, respecto a la organización y funcionamiento futuros de las instituciones educacionales, son:

- La tendencia hacia una mayor descentralización organizacional y de gestión de los sistemas educacionales, incluyendo grados más altos de autonomía, en la base de participación de la comunidad, todo lo cual es visto como altamente positivo;
- La tendencia hacia un uso más intenso de métodos cuantitativos de evaluación del desempeño de profesores y alumnos como medio para orientar las políticas públicas y,

- La tendencia hacia la universalización de los programas de enseñanza preescolar que se espera, servirá para mejorar significativamente la educación básica y secundaria.

En suma, desde el punto de vista de los expertos e influyentes, hay escepticismo en relación a los cambios en el entorno en que operará la educación en el futuro próximo, pero no así en cuanto a algunas dinámicas de transformación del sistema -como la descentralización- y menos aún en relación a sus efectos esperados, donde existe un franco optimismo. Se espera un positivo impacto político (efecto ciudadanía) y social (efecto equidad) de la educación.

En un contexto general, el cuadro que se obtiene de este ejercicio de imaginar el futuro de la educación en América Latina, aparece como esencialmente contradictorio.

Cuadro 1: Percepciones respecto al futuro de la educación en América Latina

Desde el punto de vista de:	Cuadro que se obtiene
El sector dirigente, la intelligentsia (intelectuales) y los medios de comunicación.	Educación como bien crucial, principal instrumento de desarrollo de crecimiento económico, para aumentar la productividad y superar o, al menos estrechar, el abismo interno de la pobreza, y el externo, de conocimiento y tecnologías.
La percepción de la gente y las asociaciones civiles.	Educación clave para prosperar materialmente y ganar movilidad social, al mismo tiempo que fundamental para una nueva ciudadanía, cohesión comunitaria, difusión de valores pro-sociales, preservación identidades locales y nacionales, desarrollo, protección colectiva frente al mercado, auto-conciencia de derechos humanos y del cuidado medio ambiental.
Los expertos e influyentes consultados.	Escepticismo en relación a cambios del contexto en que operará la educación, mas no así en cuanto a dinámicas de transformación del sistema como la descentralización y, menos aún, en relación a efectos esperados, como son un positivo impacto político (efecto ciudadanía) y social (efecto equidad) de la educación.
A su turno, los esfuerzos de reforma de las últimas dos décadas, arrojan resultados magros de equidad, baja calidad de procesos, malos resultados de desempeño y prevalencia de una baja escolarización en la población.	
En suma: la trayectoria de resultados hasta aquí es mala, el contexto futuro se percibe adverso, pero aún en medio de eso, se proclama una gran esperanza en el poder de la educación y se esperan benéficos resultados sociales y políticos de ella.	

1.6. Globalización: efectos surgidos de este Contexto

En cuanto al entorno en que se desenvolverá la educación, la literatura publicada durante la última década, coincide en señalar al menos esto: que está cambiando, al punto que pronto se volvería irreconocible a los ojos del siglo 20. La tesis más general que se esgrime a este respecto, sostiene que la globalización estaría afectando -de múltiples y variadas maneras- dicho entorno, modificándolo de maneras no triviales.

A pesar de su amplia difusión y reiteración no se trata, sin embargo, de una tesis clara y definida. Más bien, lo habitual es que ella se formule sin precisar el significado de la "globalización", ni tampoco, las mediaciones y los alcances de los efectos (generalmente negativos) postulados. Habitualmente, en efecto, se define la globalización como creciente integración de las economías nacionales; en su núcleo fundamental, la economía global incluiría la globalización de los mercados financieros, "cuyo comportamiento determina los movimientos de capital, las monedas, el crédito y por tanto, las economías de todos los países" (Castells, 1999).

Se plantea que las formas y grados de avance de la globalización, pueden ser descritos y comparados en relación a cuatro dimensiones espacio-temporales: la "extensividad" de las redes globales en cuanto a conexiones y relaciones; la "intensidad" de los flujos y niveles de actividad dentro de dichas redes; la "velocidad" de los intercambios y el "impacto" de tales fenómenos sobre comunidades determinadas. Es esta última dimensión, la que aquí nos interesa.

Held (2000) sostiene que es posible "medir" lo que llama "the impact propensity of global interconnectedness" (la propensión de impacto de la interconectividad global), distinguiendo para ello cuatro tipos analíticamente distintos de impactos de la globalización: decisionales, institucionales, distributivos y estructurales. Los dos primeros tipos de impacto, tenderían a ser directos, aunque pueden también causar efectos indirectos; en tanto que los dos últimos tipos, operarían preferentemente de manera indirecta.

Los "impactos decisionales" tienen que ver con el grado en que los procesos de globalización, alteran los costos y beneficios relativos de diversas opciones de políticas que deben adoptar los gobiernos, corporaciones, colectividades u hogares. A su turno, los "impactos institucionales" tienen que ver con la manera como las fuerzas y condiciones de la globalización, configuran la agenda de opciones disponibles para los decidores de políticas. Los "impactos distribucionales", por su lado, dicen relación con la forma como la globalización incide en la configuración de las fuerzas sociales (grupos, clases, colectividades), dentro de la sociedades y entre países. Finalmente, los "impactos estructurales" de la globalización, son aquellos que condicionan a corto, mediano o largo plazo, los patrones de organización y comportamiento políticos, económicos y sociales de una sociedad.

Una revisión de la literatura sobre globalización y educación realizada con este esquema analítico, ofrece un buen punto de partida para la discusión. En efecto, permite

apreciar que la mayoría de los estudios y ensayos, atribuye a la globalización una serie de impactos de los cuatro tipos antes mencionados; al mismo tiempo que, en realidad, la argumentación empleada en dichos estudios y ensayos, no alcanza a demostrar cómo en cada caso, se producirían los efectos decisionales, institucionales, distribucionales y estructurales predichos. Según muestra el siguiente cuadro, prácticamente todo lo que sucede actualmente en el entorno de la educación, así como en relación a la orientación, dirección e implementación de las políticas y los procesos de reforma educacional, aparece adjudicado al fenómeno de la globalización, aunque sólo en ocasiones la relación de causa / efecto, aparece justificada.

Cuadro Nº 2

Tipo de impactos	Efectos sobre la educación
<p>Decisionales: alteran costos y beneficios relativos de diversas opciones de políticas.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ortodoxia global de políticas macro-económicas, disciplina gasto fiscal y presiona hacia la reducción del gasto público en educación (consiguiente deterioro de condiciones laborales del profesorado). 2. Restricción del gasto público, fuerza a “privatizar” o “mercantilizar” la educación. 3. Comparaciones internacionales de resultados educacionales, generan presión (restricciones) sobre decisiones públicas. 4. Reformas tienden a centrarse en la competitividad / productividad, como indicador externo y a adoptar un sesgo eficientista, con énfasis en gestión e indicadores de desempeño hacia dentro. 5. Globalización, al premiar destrezas superiores e imponer restricciones al financiamiento educacional, aleja a gobiernos de reformas educativas orientadas hacia la equidad.
<p>Institucionales: Configuran la agenda de opciones disponibles para los decisores de políticas.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aumenta presión por dar prioridad político-presupuestaria a la educación (en contradicción con presión para bajar gasto público en el sector). 2. Aumenta legitimidad de la presión por invertir en conocimiento (R & D) 3. Se produce convergencia internacional de preocupaciones educativas que favorece los intercambios en materia de políticas y comparaciones de resultados. 4. Globalización obliga a gastar en y uso de NTIC en escuelas. 5. Agenda incorpora como riesgo el de la “fractura” o “abismo” digital.
<p>Distributivos: inciden en la configuración de las fuerzas sociales (grupos,</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hacia dentro, disminuye poder central del Estado sobre educación mediante procesos de descentralización. 2. Hacia fuera disminuye “soberanía educacional” de los Estados. 3. Mayor descentralización genera demanda de accountability y presión evaluativa.

<p>clases, colectividades) dentro de la sociedad y entre países.</p>	<p>4. Debilitamiento consiguiente del cuerpo docente y su poder. 5. Aumenta poder organismos multilaterales en modelamiento de las políticas educativas. 6. Empresas sector telecomunicaciones e informática, ingresan al sistema educacional. 7. Internacionalización mercado académico fomenta brain drain. 8. Identidades culturales nacionales se ven amenazadas.</p>
<p>Estructurales: Condicionan los patrones de organización y comportamiento políticos, económicos y sociales de una sociedad, como producto de los conflictos en torno a la adaptación / resistencia a fuerzas globalización.</p>	<p>1. Disminuye poder y capacidad de acción de Estado-nacional. 2. En la medida que la sociedad global se vuelve más competitiva, fragmentada, individualista y aumenta inseguridad y riesgos, la educación está forzada a “reparar daños”. 3. Competencia internacional por inversiones, obliga a invertir en Educación, fuerza trabajo para elevar sus niveles escolarización. 4. Aumenta retorno privado a los altos niveles de educación, estimulando demanda por educación superior y obliga gobiernos a invertir más en ese nivel del sistema. 5. Se crea la necesidad de que el sistema escolar, se haga cargo de acoger / favorecer el multiculturalismo. 6. Mundo es reconceptualizado en términos de flujos de información; hay compresión espacio-temporal. Predominio de imágenes, peso de la TV. 7. Se desarrolla una industria educacional de programas, bienes y servicios.</p>

Fuente: Brunner (2000, 2000a), Pereyra y otros (2000), Carnoy (1999), Merry Lynch (1999), The World Bank (1999) Papadopoulos (1998), Heyeneman (1998), Comisión (1996), UNESCO (1998b).

Tan aparentemente alta “propensión de impacto de la interconectividad global” sobre la política y los sistemas educacionales, no parece bien justificada; sin embargo, no se establece en la mayoría de los casos el nexo causal que se implica, ni se atiende a la posibilidad de que los impactos predicados pudieran tener causas, razones o motivos más próximos que los expliquen mejor. Más bien, puede alegarse que esa alta propensión de impacto atribuida a la globalización en el ámbito educacional, se debe ante todo, al uso de unos “dispositivos hermenéuticos” que exageran sus efectos o atribuyen a la globalización ser causa inmediata de una variedad de consecuencias de disímil origen.

- Uno de esos dispositivos, es la “sobredeterminación ideológica de la globalización”, que consiste en adjudicarle a ésta, una orientación ideológica unívoca (neo-liberal) y a su vez, un efecto en la educación y las políticas educacionales.
- Otro dispositivo típico es el de la “causalidad concatenada”, cuando se sostiene que la globalización es responsable en último término, de la caída de los ingresos fiscales de las universidades públicas; argumento que se usa para “explicar” una pretendida caída de los recursos que el Estado asigna a la educación en general.

- Un tercer tipo de dispositivo, consiste en usar la globalización como una causa generalizada e inmediata", dando por sentado que ella opera, por sí y de manera directa, como causa de una serie de fenómenos (habitualmente adversos) que afectan a la educación. Por ejemplo: "las oportunidades económicas generadas por la globalización, hacen aún menos atractiva, en términos relativos, la profesión docente: disminuye la calidad de los profesores; las demandas de la globalización, aumentan las exigencias al sistema educativo de los grupos con mayor voz política; aumenta la desigualdad y la segregación en la escuela (Reimers, 2000).

Con todo, el dispositivo más frecuentemente empleado, es seguramente el de los "efectos por afinidad electiva" entre la globalización, las ideas neo-liberales y ciertos efectos de correspondencia, correlación, cercanía, semejanza, relacionamiento, paralelismo o sintonía, que se producirían en el sistema educacional, tales como (por citar algunos ya nombrados en el cuadro más arriba): productivismo educacional, deterioro de las condiciones laborales de los docentes, privatización, presión evaluativa, comparaciones internacionales de desempeño, descentralización, entre otros. Por ejemplo, Pereyra (1996) introduce su libro señalando que "globalización y descentralización, son dos términos construidos o reafirmados en el discurso de las ciencias sociales y en el discurso público, durante la década de 1980. Conceptos controvertidos, políticamente muy activos y nada pasajeros, reflejan la creación de la sociedad mundial definitoria del cambio de época que hoy vivimos".

Considerado todo lo anterior, no es raro que el principal problema o debilidad de la tesis de los "grandes efectos", radique en atribuir a la globalización ser causa inmediata de una variedad de consecuencias en el campo de la educación o de la política educativa, consecuencias que sin duda son de muy disímil origen. Estar en el trasfondo no es causar algo, en efecto. Así, por ejemplo, la descentralización educacional puede obedecer a muy diversas causas y seguir trayectorias nacionales diferentes en distintas sociedades (Weiler, 1996), sin que el proceso globalizador de trasfondo, tenga una incidencia relevante. Lo mismo sucede con la disminución o aumento del gasto fiscal destinado a educación, con la mayor o menor presencia de elementos competitivos en el sistema, con la privatización educacional (Bray, 1998), etc. En cada caso, lo más seguro es que el análisis empírico muestre que se trata de fenómenos que se rigen todavía, esencialmente, por lo que un autor llama la regla del "nacionalismo metodológico" (Beck 1998); esto es, que el contorno de la sociedad se considera coincidente con el del Estado nacional y sirve como "contenedor" de los determinados fenómenos que se desea explicar.

En suma, la tesis de los grandes efectos, no proporciona un enfoque adecuado para evaluar las consecuencias de la globalización sobre el entorno en que se desenvuelve la educación y, seguidamente, para evaluar las consecuencias de los cambios en dicho entorno sobre la intimidad del sistema educacional; esto es, sobre los procesos de enseñanza/aprendizaje.

El propio Carnoy (1999) se hace cargo de esa inadecuación cuando sostiene: "es verdad que la educación parece haber cambiado poco a nivel de la sala de clases en la

mayoría de los países, incluso en aquellas naciones más envueltas en la economía global y la era de la información. Más allá del uso ocasional de computadoras en el aula, los métodos de enseñanza y los currículos nacionales, permanecen prácticamente intocados. Incluso una de las más importantes reformas educacionales asociadas con la globalización -cual es, la descentralización de la gestión y finanzas educacionales- parece tener escaso o ningún impacto sobre la entrega de la educación dentro de la sala de clases [...] Podemos concordar en que la forma en que se efectúa dicha entrega en el aula, es un aspecto importante de la producción de conocimiento y que la sala de clase aparece intocada en lo esencial. Pero ella es sólo una parte del proceso de producción de conocimiento e, incluso, está en vías de ser transformada sutilmente por las fuerzas de la globalización.

Realice ejercicios del 4 al 6

CLASE 03

1.7 Contextos cercanos dentro de la Globalización

La pregunta es, si acaso no sería posible ofrecer una interpretación más precisa de los efectos de la globalización, sobre la educación. Para ello, en vez de considerarla como una causa de trasfondo que opera por vía de “afinidades electivas”, habría que tratarla como parte del entorno en que se desenvuelve la educación, afectando dimensiones relevantes del contexto en el cual ella opera y al cual debe responder y adaptarse.

Con ese propósito entenderemos aquí por globalización, esencialmente, los procesos que resultan de la difusión de las NTIC y se busca precisar en qué medida y con qué profundidad están cambiando los contextos próximos en que deberá desenvolverse la educación.

Surgen cinco dimensiones de contexto, en que las transformaciones en curso son de envergadura y en consecuencia, representan un desafío para la educación del siglo 21:

a. Acceso a la información:

Una parte importante de la educación tiene que ver con información. Es cierto que información no es exactamente lo mismo que conocimiento, pero tampoco cabe exagerar tal distinción. El conocimiento siempre implica información (aunque vaya más allá) y, por otro lado, crecientemente empieza a importar el manejo de información sobre el conocimiento.

Pues bien, es sabido que a lo largo de la historia, la información ha sido escasa y de difícil acceso. Desde la invención de la escritura, la más rica información estuvo depositada

en textos que eran accesibles sólo para una pequeña minoría, incluso hasta entrado el siglo XIX, en que todavía los niveles de analfabetismo eran extraordinariamente altos alrededor del mundo. Recién con la imprenta se produce una verdadera revolución, al quedar la escritura registrada en textos de fácil reproducción.

Hoy, el cuadro de la información disponible y accesible es completamente distinto; ella es cada vez más abundante y fácil de obtener, como lo muestran la Internet y la web. Según acaba de señalar Fenwick (2000), directora educacional de la empresa ATT, se cree que en la actualidad, las páginas electrónicas están creciendo a una razón de 2 millones de páginas por día. Al mismo tiempo, las personas que acceden a la Internet, aunque todavía una minoría en el mundo y altamente concentrada en los países del norte, crecería a un ritmo sostenido, estimándose que podría alcanzar a mil millones dentro de los próximos cinco a diez años. En América Latina, el número de personas que actualmente accede a la Internet es de 13 millones, esperándose que aumente a 30 millones hacia fines del año 2003.

Luego, el problema para la educación en la actualidad no es dónde encontrar la información, sino cómo ofrecer acceso sin exclusiones a ella y, a la vez, enseñar a aprender a seleccionarla, evaluarla, interpretarla, clasificarla y usarla. Hay una cuestión adicional envuelta aquí: cómo desarrollar las "funciones cognitivas superiores" (Gardner, 1999:75) que son indispensables en un medio saturado de información, evitando que la educación quede reducida al nivel de las competencias básicas o elementales. Asimismo, la escuela deja de ser el principal medio de información para las nuevas generaciones y debe competir con otros medios, como la televisión y la Internet.

b. Acervo de conocimientos:

La educación es más que transmisión y adquisición de conocimientos. Envuelve valores, desarrolla prácticas y comportamientos, forja el carácter, reconoce el rol formativo de las emociones en los procesos de aprendizaje, busca promover la maduración de múltiples inteligencias y facilitar que el alumno explore y explote sus facultades propias en todas las dimensiones posibles.

Aún así, el conocimiento adquirido constituye una dimensión esencial de todo proceso educacional. Hasta hace poco tiempo atrás, esa función de inculcación de conocimientos, se veía favorecida por el hecho de que la plataforma global de conocimiento, y las bases del conocimiento disciplinario, eran relativamente reducidas y estables; lo cual facilitaba la labor de la escuela.

Hoy, en cambio, el conocimiento aumenta y cambia con gran velocidad. Esto puede ilustrarse con ejemplos tomados de algunas disciplinas:

- Biología: sólo en 1977 se diseñó el método para determinar la secuencia de bases (las letras que codifican la información del ADN); inicialmente permitía determinar la secuencia de 500 bases por semana. Hoy ese mismo método, perfeccionado y

robotizado, ha permitido descifrar los 3000 millones de bases del genoma humano en unos pocos años. Actualmente un centro de genómica puede determinar un millón de bases por día (Allende, 2000).

- Matemáticas: cada año se dan a conocer más de 100 mil nuevos teoremas (Madison 1992).
- Historia: la disciplina produjo en dos décadas -entre 1960 y 1980- más publicaciones que en todo el período anterior desde la historiografía clásica de Grecia (Van Dijk, 1992).
- En el área de administración de negocios, han estado apareciendo en los últimos años 5 títulos de libros por día (Clark, 1998).

Considerado en conjunto, se calcula que el conocimiento (de base disciplinaria, publicado y registrado internacionalmente) habría demorado 1.750 años en duplicarse por primera vez, contado desde el comienzo de la era cristiana, para luego volver a doblar su volumen, sucesivamente, en 150 años, 50 años y ahora cada 5 años, estimándose que hacia el año 2020 se duplicará cada 73 días.

Todo aquello presenta serios desafíos para el sistema educacional y la escuela en particular. ¿Quiénes serán mañana los sintetizadores de conocimiento? A la enseñanza de las competencias básicas, ¿qué otras añadir (computación, navegación, uso de multimedia), en qué momento y bajo qué modalidades?. ¿Cómo organizar curricularmente un conocimiento global en permanente cambio y expansión? ¿Cómo hacerse cargo del hecho que una proporción creciente del conocimiento relevante es transdisciplinario? ¿Cuánto énfasis poner en la educación de las disciplinas?

c. Cambios en el mercado laboral:

La educación ha cumplido siempre, a lo largo de la historia, la función de preparar a las personas para el ejercicio de roles adultos, particularmente para su desempeño en el mercado laboral. Incluso, se sostiene hoy con frecuencia que la globalización ha acentuado perversamente ese cometido, imprimiéndole un sentido empresarial, utilitario, de mero adiestramiento de la fuerza laboral.

Sea como fuere, resulta evidente que la educación enfrenta en este ámbito un acelerado cambio de contexto, desde el momento que contingentes cada vez más amplios se emplean en el sector servicios, donde una de las exigencias es haber adquirido las necesarias destrezas interpersonales; ciertas ocupaciones demandan un nivel de escolarización cada vez mayor y lo premian salarialmente, con lo cual de paso, se ensancha la distancia entre los que tienen baja y alta educación; en general, un número creciente de puestos requiere que las personas sepan leer y entender información técnica y lo mismo ocurre con la exigencia de estar alfabetizado computacionalmente; que, además, las

personas necesitan ahora formarse para unas trayectorias laborales inestables y, seguidamente, con probable rotación, no sólo entrepuestos, sino a veces incluso, de tipo de ocupación y de sector de la economía.

Más de fondo, se plantea aquí una cuestión de orden estructural en cuanto al futuro de las relaciones entre educación y trabajo. Efectivamente, como señala Bertrand (1998) el vínculo entre economía, desarrollo tecnológico y organizacional, tiene consecuencias de diverso tipo para la calificación de las personas y su educación /capacitación.

En primer lugar, se producen cambios en las estructuras de empleo, es decir, en la distribución de ocupaciones entre distintos sectores. Ya se mencionó el incremento del trabajo en el sector terciario y la disminución de ocupaciones agrícolas, industriales y extractivas; puede mencionarse, además, la desaparición de ciertas actividades e industrias de intermediación, que pasan a ser sustituidas por el contacto directo entre proveedores y usuarios o clientes, a través de la red (Flores y Gray, 2000); el aumento de ingenieros y técnicos; el fuerte desarrollo del grupo de los analistas simbólicos a los cuales se hará referencia luego; el aumento de las ocupaciones en el tercer sector y el crecimiento perverso del cuarto sector (Rifkin, 1997); el desempleo masivo (OIT, 1998). En el caso de los países de mayores ingresos de América Latina se observa: un incremento de las ocupaciones no-manuales y reducción de las agrícolas; un aumento de los profesionales de alta calificación y de los técnicos; una disminución de las personas en el sector comercio; una mayor participación de los trabajadores de los servicios personales (Sainz y de la Fuente, 2000).

En segundo lugar, el contenido de trabajo de las ocupaciones está cambiando rápidamente en muchos casos, generándose nuevas demandas de competencias, destrezas y conocimientos. No sólo se requieren más competencias, sino nuevas y diferentes, lo que pone en jaque a los sistemas educacionales y de formación profesional (OIT 1998). Bertrand (1998) ilustra esto, mediante un cuadro que muestra el desplazamiento desde las destrezas tradicionales -tanto generales como específicas y, en este último caso, en el nivel superior y el nivel subordinado- a las nuevas.

Destrezas Tradicionales	Nuevas Destrezas
<p>Generales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Actividad estable en una organización rígida. 2. Trabajo directo sobre documentos. 3. Habilidad para recibir y cumplir instrucciones. 4. Trabajo individualizado. 5. Limitado horizonte de tiempo y espacio. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adaptabilidad a nuevos productos, tecnologías y métodos de organización. 2. Trabajo abstracto sobre pantalla usando códigos y símbolos. 3. Autonomía y responsabilidad. 4. Trabajo en contacto constante con clientes y colegas. 5. Horizonte más amplio de tiempo y espacio.

<p>Específicas:</p> <p>Nivel superior:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Staff de gerencia general. 2. Managers de la empresa y del personal. <p>Nivel intermedio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Trabajo de producción especializado. 2. Conocimiento detallado de los procedimientos. <p>Nivel subordinado:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Trabajo especializado de reunir y procesar información. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Especialistas al lado del staff de gerencia general. 2. Staff técnico de alto nivel. <ol style="list-style-type: none"> 1. Versatilidad para el trabajo de venta y relaciones con usuarios. 2. Conocimiento amplio de la firma, sus productos, mercados y clientes. <ol style="list-style-type: none"> 1. Tendencia a eliminar puestos de recolección de información a través de automatización y reestructuración.
---	--

Pero tanto el Cuadro de Bertrand, como otros desarrollos similares que abundan en la literatura sobre las organizaciones contemporáneas y la naturaleza de las ocupaciones más dinámicas, pasan por alto un hecho; el cual es que, como ya señaló Robert Reich (1992) hace casi dos décadas, el mundo laboral globalizado se encamina hacia una tripartición donde:

- En la base están los routine production services (trabajadores blue collar, pero también posiciones manageriales de nivel bajo y medio), donde prima la repetición y el control de automatismos. Este tipo de actividades existe extensamente en el sector industrial (incluso de NTIC) y de servicios. Suponen una educación elemental; sobre todo, confiabilidad, lealtad, capacidad de seguir instrucciones, puntualidad;
- En el nivel intermedio se encuentran los in-person services, compuestos también por tareas simples y rutinarias de servicio a clientes, donde hay un predominio de mujeres, tales como los trabajos desempeñados por vendedoras, mozos, trabajadores en puestos de comida rápida, cajeras, asistentes de hospital, secretarias, peluqueras, mecánicos, guardias de seguridad, etc. Aquí la educación máxima requerida, sería equivalente a la secundaria completa, más algún entrenamiento vocacional; y
- En el nivel superior se ubican los simbolic-analytic services, los cuales incluyen a personas de alta formación que identifican, resuelven y/o arbitran soluciones a problemas complejos, mediante manipulación de símbolos, tales como investigadores científicos, ingenieros de computación y sonido, banqueros de inversión, consultores de management e impuestos, arquitectura, urbanismo, sistemas de información, energía, armamentos, especialistas en desarrollo organizacional, planeamiento estratégico, estrategias de industria de medios.

Luego, la idea de que los requerimientos educacionales del trabajo se elevarían por igual para todos y en cualquier segmento del mercado de ocupaciones, por exigencias nacidas de la estructura económica y el cambio tecnológico y organizacional, no parece encontrar pie en la evolución observable del mercado laboral global. Más bien, piensan algunos que podría estar produciéndose una “educación excesiva” desde el punto de vista de los requerimientos de la economía. Incluso, hay quienes sostienen que en países en vías de desarrollo -especializados en la exportación de recursos naturales de escaso o bajo valor agregado- sencillamente no hace sentido insistir en elevar indiscriminadamente la educación de la población. De hecho, la evolución reciente del mercado ocupacional en América Latina muestra una tendencia hacia una segmentación relativamente rígida, tanto en términos de ingreso como de nivel educacional. En cuanto a esto último, las ocupaciones pueden agruparse en tres segmentos, de acuerdo al nivel educativo de la fuerza de trabajo -superior, intermedio e inferior- que representan aproximadamente el 3%, 20% y 74% de la población ocupada. El superior abarca a los profesionales, con 15 años de educación en promedio.

El intermedio, relativo a directores y gerentes, técnicos, empleados administrativos y empresarios, cuyos niveles educativos promedios fluctúan entre un mínimo de 8.9 años y un máximo de 12,1 años de estudio. Y el segmento inferior, que incluye a trabajadores en el comercio, obreros, artesanos y conductores y los ocupados en los servicios personales y en faenas agrícolas, cuyo nivel educativo en el ámbito urbano, fluctúa entre 5.5 y 7.3 años de estudio y alcanza en el rural sólo a 2.9 años (Sainz y de la Fuente, 2000).

Por el contrario, hay quienes sostienen que invertir fuertemente en educación, sobre todo en países cuyo desarrollo es conducido por la explotación de recursos naturales, constituye un prerrequisito, precisamente, para impulsar un desarrollo más exigente, desde el punto de vista del conocimiento y las tecnologías, agregando valor a las exportaciones y generando nuevas actividades productivas en sectores más dinámicos y tecnológicamente intensivos (Larraín, Sachs and Warner, 1999).

De cualquier forma, cabe tener presente que ya en las postrimerías del siglo 20, la demanda por educación, había dejado de moverse exclusivamente por determinaciones de tipo económico. Efectivamente, ella ha ido adquiriendo de forma gradual, una mayor autonomía respecto de consideraciones puramente materiales y situándose en la esfera de las aspiraciones post-materialistas: como reivindicación de un derecho de ciudadanía, una forma de consumo y aprovechamiento del tiempo libre, un medio de auto-descubrimiento personal o de contacto comunitario, de apoyo terapéutico, o de participación en la cultura de la época, entre otros.

En cambio, donde la educación sí aparece ligada estrechamente a la participación en el mercado laboral globalizado, es en el segmento que Reich llama de los "analistas simbólicos". Aquí se trata, efectivamente, de la más alta educación posible, aunque no necesariamente interese su expresión mediante los certificados académicos usuales, ni se manifieste tampoco a través de la clásica noción de la carrera profesional. El analista simbólico, más bien, opera en una situación de frontera. “Pues en la 'nueva economía', repleta de problemas no identificados, soluciones desconocidas y medios no probados para

unir a ambos, la maestría de los dominios tradicionales de conocimiento, no es garantía para un buen ingreso, ni tampoco es necesaria. Los analistas simbólicos, frecuentemente pueden aprovechar los cuerpos establecidos de conocimiento mediante el golpe de una tecla de su computador. Hechos, códigos, fórmulas y reglas son fácilmente accesibles. Lo que es más valioso es la capacidad de usar creativa y efectivamente dicho conocimiento. La posesión de una credencial profesional no es garantía de ello. Incluso, una educación profesional que haya enfatizado la adquisición memorística de conocimientos, en desmedro del desarrollo del pensamiento original, puede retardar tal capacidad más adelante” (Reich, 1992:182).

En este contexto, Flores y Gray (2000) hablan del "fin de la carrera", la estructura que hasta aquí había organizado el vínculo entre educación superior y trabajo profesional, para el segmento más educado de la sociedad. Efectivamente, el analista simbólico carece propiamente de una carrera profesional, de una trayectoria ocupacional estable e incluso de una identidad organizada en torno a su profesión. Debe incluso, recurrir a artificios lingüísticos para “nombrar” su ocupación y retener algo del halo del título-como-status, nombres que Reich sugiere, con cierta ironía, resultarían de combinaciones más o menos aleatorias de términos tales como comunicaciones, management, ingeniero, sistema, planificación, director, creativo, desarrollo, diseñador, proyecto, estrategia, consultor, producto, investigación, coordinador, etc.

La idea es que el analista simbólico, más que una carrera profesional, tiene trabajos / ocupaciones “temporales” y forma parte de grupos o equipos de tarea que se arman y desarman continuamente, al ritmo de las tareas a la mano. La noción misma de “hacer carrera” pierde sentido en este contexto. El analista simbólico forma parte, más bien, de lo que Gibbons (1998) y Gibbons (1994) han venido llamando Modo II de producción y utilización del conocimiento, caracterizado por los siguientes rasgos:

- El conocimiento es producido en los "contextos de aplicación" en que está siendo empleado, por ende, con sentido del utilitarismo y sensibilidad a las demandas;
- Es habitualmente de "carácter transdisciplinario" y se encuentra regido por el problema más que por la disciplina, siendo objeto de transferencia hacia nuevos problemas, en vez de ser canalizado vía publicaciones, siguiendo así a sus practicantes, que se desempeñan dentro de redes altamente dinámicas;
- Es producido y usado dentro de un "cuadro de diversidad institucional", lo cual significa que hay más sitios, muy diferentes entre sí y que los puramente académicos, donde se genera este conocimiento junto a un uso intenso de las redes electrónicas de comunicación;
- El conocimiento asume en estas condiciones, además, una mayor "responsabilidad social" (accountability), en el sentido de que las actividades de conocimiento se articulan en torno a problemas con alto perfil público (salud, medio ambiente, pobreza, procreación, etc.), suponiendo una permanente atención hacia las demandas e

intereses de los grupos vinculados a esos problemas, por ejemplo, en la definición de los problemas y la difusión de soluciones; y, por último,

- Existe también un "control de calidad más diversificado": a la evaluación colegiada de los pares se suman criterios de mercado, de aceptabilidad social, éticos, entre otros.

En suma, la educación se encuentra en tensión cara a cara al trabajo, el cual está experimentando profundas transformaciones, tanto desde el lado de la distribución de los empleos entre sectores económicos, la transformación de los contenidos de los puestos de trabajo, los requerimientos de competencias, conocimiento y destrezas y, particularmente, el desempeño de los analistas simbólicos, cuyo mercado laboral tiende a estructurarse globalmente, afectando en particular el vínculo entre las universidades y demás instituciones de educación superior y su entorno económico y social.

d. Disponibilidad de NTIC para la educación:

El contexto tecnológico en que se desenvuelve la educación, ha sido altamente estable a lo largo del tiempo; incluso más que los contextos de información y conocimiento. Desde la invención de la imprenta en adelante, la escuela se ha ajustado tecnológicamente al broadcasting del profesor (estilo de enseñanza), el texto, el lápiz, la tiza y el pizarrón.

Sólo tardíamente se agregaron el retroproyector y, después, la TV y el VCR. Pero todo esto ha empezado a cambiar rápida y profundamente, con la difusión global de las NTIC (Brunner, 2000). Uno de los principios axiales del orden escolar -cual es, el aislamiento de la escuela- ha empezado a debilitarse por la conexión de las escuelas a las redes, igual como uno de los principios constitutivos del aprendizaje (el texto plano o lineal) comienza a ser reemplazado por el hipertexto. En suma, nos encontramos en tránsito desde una educación de base low tech (baja) a una educación de base high tech (alta). Así queda expresado en el famoso continuo de las tecnologías de aprendizaje de Tapscott (1998), donde ellas se ordenan de izquierda a derecha, según el grado de control sobre el aprendizaje que permiten al alumno.

Las tecnologías del aprendizaje representadas, se mueven desde lo análogo a lo digital; desde el broadcast a las formas interactivas y desde el control exógeno sobre el proceso (radicado fuera del alumno) al control autónomo (por parte del alumno). La TV grafica el medio "en el que toda la inteligencia se encuentra en el punto de origen" de la transmisión (Negroponte 1995:27); en este caso, el profesor. Las grabaciones de video representan un paso adelante, pues admiten un mayor control por parte del usuario (cuándo y dónde reproducirlas). Los libros pueden ser llevados de un lugar a otro y los textos leídos en el orden que se desea. La lección frontal (cara a cara) puede tener un componente mayor de interactividad. Pero el salto se produce según Tapscott, recién con el ingreso de los "medios digitales", partiendo por los más rudimentarios del tipo instrucción asistida por computadora: rutinas, tutoriales preprogramados y juegos didácticos, todos los cuales permiten un grado mayor de auto-control del proceso por parte del alumno y diversas formas interactivas. Estas

últimas se ven intensificadas en el uso de los cursos hipermedia -que emplean una combinación de medios- pudiendo dar lugar a foros en línea, que son sitios en la Red donde sus usuarios crean y participan, en tiempo real, en una situación virtual. El próximo paso serán los simuladores de realidad virtual para el aprendizaje y, en definitiva, la Red considerada como un todo.

Tiffin y Rajasingham (1997) anticiparon esta “última fase” del continuo, haciendo referencia a las tecnologías de la computer generated virtual reality y su aplicación en la “clase virtual”. Su idea fue que “en algún momento de la primera década de este milenio sea posible generar una versión virtual del tipo de aulas con las que estamos familiarizados” (p.193). Dicha sala podría contener todos los elementos críticos para el proceso de enseñanza y aprendizaje, electrónicamente configurados: e-mail para la comunicación entre alumnos y de estos con los profesores, acceso a bibliotecas electrónicas y depósitos de conocimiento, medios para ingresar y participar en CGVRs, donde desarrollar las funciones cognitivas superiores, formación de pequeños núcleos o comunidades virtuales de teleaprendizaje, posibilidad de moverse cada uno a su propio ritmo y de pasar de un nivel a otro, mediante los correspondientes exámenes de que se han adquirido las competencias esperadas. Una buena cantidad de los elementos anticipados por Tiffin y Rajasingham cuando publicaron originalmente su libro, están ahora disponibles como tecnologías en uso.

En cambio, lo que no está claro es, con qué velocidad la escuela podrá adaptarse a las nuevas circunstancias, hacer la transición desde el mundo analógico al digital y así aprovechar las posibilidades que ofrecen las NTIC en su versión más avanzada. Ni está claro tampoco cuántas escuelas y familias podrán completar esa transición y cuántas quedarán rezagadas, profundizando aún más la fractura de la sociedad. Ni tampoco se sabe por el momento con certeza qué resultados y ventajas reales de aprendizaje irán incorporando esas tecnologías, ni a qué costos para los gobiernos y los particulares.

Lo que sí parece evidente desde ya, es que al menos la educación superior está cambiando rápidamente en el mundo mediante el uso de las NTIC, particularmente las tecnologías de redes. No sólo se extienden las formas tradicionales de educación a distancia -vía correspondencia, radio y televisión- sino que, adicionalmente, se produce una estampida de programas que emplean las redes electrónicas para crear, transmitir y entregar información y conocimiento avanzado. Se estima que en los Estados Unidos más de 3 mil instituciones ofrecen cursos en línea. Más de un 50% de los cursos emplea el correo electrónico como medio de comunicación y al menos un tercio usa la Red para distribuir materiales y recursos de apoyo (Appleberry 1998a). Algo similar ocurre en otras partes del mundo. La Universidad Tecnológica Real de Melbourne construyó, junto con inversionistas privados, un campus de 50 millones de dólares en la ciudad Ho Chi Minh, donde se impartirán programas virtuales con apoyo de actividad presencial (Maslen 2000). Por su parte, el Primer Ministro de Francia anunció en días pasados la creación en Marsella de una nueva “gran escuela” dedicada a la Internet, que ofrecerá carreras de ingeniería especializada en tecnologías de información y comunicación (Giudice 2000). Es la respuesta francesa a la previsión de que hacia el año 2005 existiría un déficit de 60 mil ingenieros en un

campo considerado vital para su competitividad dentro de la Unión Europea y en relación con NorteAmérica y Japón.

Algunos países en desarrollo caminan en la misma dirección. De hecho, las 6 mayores universidades a distancia, se encuentran localizadas en esta parte del mundo; en Turquía, China, Indonesia, India, Tailandia, África del Sur e Irán (ITU 1999). También el sector privado —académico y empresarial— ha incursionado exitosamente en este ámbito. La Universidad Virtual del Instituto Tecnológico de Monterrey ofrece 15 programas de maestría, usando la internet y tele-conferencias, llega a 50 mil estudiantes en México y cuenta con más de 100 centros de apoyo repartidos en varios países de América Latina. Educor —empresa sudafricana— emplea en la actualidad a más de 4 mil docentes que enseñan mediante computadoras y la Internet a 300 mil alumnos registrados en 160 sedes (ITU 1999).

Las transformaciones en curso, alteran asimismo el escenario competitivo en que se desenvuelven las instituciones (Salmi 2000). No es este un hecho nuevo: las universidades han debido adaptarse continuamente a su entorno, a lo largo de casi 8 siglos de existencia. La diferencia reside en la magnitud y la velocidad de los cambios contemporáneos, particularmente en los contextos de información, conocimiento y laboral.

En las nuevas condiciones, resulta difícil que la universidad pueda mantener su monopolio sobre la información, el currículo o, incluso, la certificación; o que pueda erigirse, ella sola, en la institución central del sistema intelectual de una nación, como todavía la caracterizaba un connotado sociólogo hace sólo tres décadas. Más bien, las instituciones de educación superior están aprendiendo a competir —y en ocasiones a colaborar— dentro del nuevo escenario. Por ejemplo, la famosa Open University inglesa bombardea diariamente a los jóvenes canadienses, a través del correo electrónico con un mensaje que dice: “le ofrecemos a usted grados académicos y en realidad no nos importa si son reconocidos o no en su país, pues Cambridge y Oxford los aceptan. Y lo hacemos a un décimo del costo” (Salmi, 2000a). En Brasil, Colombia, Chile y República Dominicana, el sector privado ha conquistado más de un 50% de la matrícula de tercer grado. Incluso la investigación se halla radicada hoy en diversos lugares y no sólo en las universidades, como lo muestra el hecho de que en Canadá, Estados Unidos, Japón, Corea del Sur, Singapur, Dinamarca y Alemania, la mitad o más de sus investigadores trabajan vinculados al sector productivo, a diferencia de la mayoría de los países en desarrollo donde el personal científico se encuentra altamente concentrado en las universidades.

Sin embargo, las tendencias descritas no alcanzan todavía a nuestro sistema y eso explica, en parte, el relativo estancamiento que se observa en la educación superior latinoamericana. Al contrario de lo que ocurre en naciones y sistemas más dinámicos, nosotros seguimos apegados a un modelo introvertido, de transmisión analógica, renuente a la diferenciación y flexibilización, que considera a cada institución aisladamente y no como parte de una red, temeroso de la competencia y con sospechas respecto a la colaboración público-privada.

e. Mundos de vida

Finalmente, de una manera quizá menos evidente, la educación debe hacerse cargo de la transformación que experimenta el contexto cultural inmediato en que ella se desenvuelve; es decir, del contexto de sentidos y significados que le permite funcionar establemente en relación a sus propios participantes y a la familia y la comunidad.

Como señala Tedesco (1995), existe un “déficit de socialización” en la sociedad contemporánea, que él atribuye a la crisis en la función de homogeneización cultural de la Nación —clásica función del Estado y la escuela—, a la pérdida de capacidad educadora de las agencias tradicionales -familia, escuela y podría agregarse a las iglesias y comunidades locales- deterioro en particular del maestro como agente socializador y la aparición de nuevos medios competitivos de socialización, como la televisión por ejemplo. Pero como bien constata el propio Tedesco, ese “déficit de socialización” no tiene que ver sólo con transformaciones y debilidades de las agencias de socialización, sino, más particularmente, con “el problema del debilitamiento de los ejes básicos sobre los cuales se definían las identidades sociales y personales y, por el otro, la pérdida de ideales, la ausencia de utopía, la falta de sentido” (p. 50).

Efectivamente, vivimos una época próxima al reino de Anomia; esto es, “un estado de extrema incertidumbre, en el cual nadie sabe qué comportamiento esperar de los demás en cada situación” (Dahrendorf 1994:41). Las sociedades modernas, contractualistas, atomizadas, sin un fondo común de creencias, encuentran dificultad para regular normativamente el comportamiento de la gente. En vez de integración moral y un orden aceptado de sanciones, tiende a imperar una ambigüedad normativa. El pensamiento conservador suele achacar esos males a la televisión, como hace un autor cuando sostiene que este medio “se ha convertido en un instrumento para la diseminación de valores corruptivos, desmoralizadores y destructivos”, habiendo reemplazado a las agencias tradicionales de socialización y transmisión de valores (Brzezinski 1996:54). No es efectivo, sin embargo, que unos medios hayan sustituido a otros. Lo que sucede es que ahora todos coexisten en un espacio multi-dimensional, creando la sensación de que nada es fijo y que todo depende del punto de vista del observador. Esto plantea un desafío adicional para la escuela. Ella tendrá que asumir nuevos roles, en un contexto social, cuyas bases tradicionales se han debilitado. Las interrogantes que esto abre son apremiantes. ¿Cómo organizar la educación en vista de los cambios en la familia? ¿Cómo proceder frente a una cultura pluralista, donde distintos valores comandan la lealtad de diferentes grupos y personas? ¿Qué puede hacer la educación para mitigar los efectos de la anomia, como la droga y la criminalidad juveniles? ¿Y qué papel le corresponderá jugar en el desarrollo de una cultura cívica democrática? La ciencia está en condiciones de responder parsimoniosamente a estos problemas; la educación, en cambio, no puede esperar. La universidad enfrenta al reino de Anomia en condiciones aún más complicadas, pues tradicionalmente ella desempeñó la función de “hacer sentido” de su época. Especialmente en momentos de grandes cambios, se encargó de producir una síntesis comprensiva de la nueva situación histórica y de expresarla en una concepción educacional, un diseño institucional y un conjunto de prácticas. Se puede pensar, por ejemplo, en la organización del

conocimiento durante el período fundacional de las universidades en torno al Trivium y al Cuadrivium (que representó una cosmo-visión y una ordenación del conocimiento disponible para transmitirlo conforme al principio de una cultura cristiana) (Leff 1992, North 1992); o en el desarrollo de las profesiones (carreras) modernas con su combinación de conocimiento disciplinario de base, más la preparación en ciertas competencias y una ética secular del oficio (Sarfatti Larson 1977); o la formación liberal del tipo college of liberal arts en los Estados Unidos, como modo de introducir a las personas a una cultura común y a una reflexión de valor (Rosovsky 1990, Daedalus 1999); o en la idea humboldtiana de la universidad, basada en la investigación, que reunió el espíritu de erudición con la vocación científica, en el despuntar de la época moderna (Gellert 1992, Ben David, 1966). Se puede pensar incluso, en la idea de la “universidad desarrollista” surgida desde el Tercer Mundo o de la “universidad militante” de los años '60 del siglo pasado en América Latina, expresiones ambas de un deseo -por descarrado que haya resultado- por encontrar una síntesis entre las corrientes ideológicas de la época, las demandas de la sociedad y la voluntad política de las élites nacionalistas o revolucionarias y los partidos y movimientos sociales que las acompañaban.

Por el contrario, lo que se observa en la actualidad en América Latina, es una radical incapacidad de la universidad para “pensar” y “expresar” reflexivamente el cambio de la sociedad que viene con la globalización, la revolución científico-tecnológica y con el nuevo papel que el conocimiento empieza a jugar, en todos los ámbitos de la sociedad. La universidad latinoamericana contemporánea no representa para nada, una síntesis de comprensión de la época y sus cambios.

Dicho de una manera exagerada y polémica: la universidad con que se cuenta, responde al mundo de los siglos 19 y primera mitad del siglo 20 y, probablemente, esté muriendo ante nuestros ojos. ¿Por qué?. Porque ella ya no corresponde a ninguna relación creativa / productiva / real / relevante en la ecuación desafíos externos (cambios en el entorno) y capacidad de respuesta. Desde este punto de vista, se está transformando en una figura fantasmagórica: que puede educar, sin duda, y hacer cosas interesantes, aún valiosos, pero que no es capaz de expresar reflexiva e institucionalmente los mundos de posibilidades que se están formando a su alrededor y encarnarlos en una nueva concepción de sí misma y en nuevas prácticas y modalidades de trabajo.

Realice ejercicios nº 7 al 9

CLASE 04

2. POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE LA SOCIEDAD

Las políticas públicas en Educación, deben buscar responder a las necesidades de la sociedad, integrando a su vez, la cultura que forma parte de ella como idiosincrasia de un pueblo. Este es un gran desafío, que no debe tomarse como un proceso acabado.

2.1 Lineamientos para una Política Educativa en Latinoamérica

El objeto de la política, es contribuir a crear las condiciones educacionales, de capacitación y de incorporación del progreso científico-tecnológico, que hagan posible la transformación de las estructuras productivas de la región, en un marco de progresiva equidad social. Dicho objetivo sólo podrá alcanzarse, mediante una amplia reforma de los sistemas educacionales y de capacitación laboral existentes en la región, así como mediante la generación de capacidades endógenas, para el aprovechamiento del progreso científico-tecnológico.

Efectuar esa reforma es imprescindible, si se desea dinamizar el cambio de las estructuras económicas, aumentar la competitividad de los países de la región y reforzar la organización institucional y los valores de la democracia. Definir una estrategia para lograr la transformación deseada no es, obviamente, una tarea individual, ni de un grupo o sector. Una de las condiciones para el éxito de las estrategias de este tipo, es el consenso nacional acerca de sus características. No obstante, resulta necesario establecer al menos los lineamientos básicos de las estrategias de acción, que permitan apreciar que la transformación es posible y que existen caminos para lograrla.

La política propuesta se articula en torno a objetivos, criterios inspiradores de dichas políticas y lineamientos de reforma institucional. Busca transformar la educación, la capacitación y el uso del potencial científico-tecnológico de la región, para alcanzar simultáneamente dos objetivos:

- La formación de la moderna ciudadanía y,
- La competitividad internacional de los países.

Para lograr ambos objetivos, es necesario tener presente que la educación y el conocimiento, son partes inseparables de la identidad cultural de los pueblos. Sobre ellos se asientan la comunidad de lenguaje y el patrimonio común. A través de ellos, se transmiten, forman y expresan las capacidades creativas de los individuos y las colectividades.

Las políticas aspiran a enriquecer la identidad de la cultura latinoamericana en su pluralidad de expresiones. Su compromiso primero es, con la comunidad y con la variedad de experiencias que configuran la historia común de la región. La constitución de la moderna ciudadanía y la elevación de la competitividad internacional, suponen la continuidad de esa comunidad histórica, sobre cuya base pueden los países aspirar a transformar y enriquecer su identidad.

En este sentido, la proyección de las culturas locales, populares y comunitarias en toda la variedad de sus expresiones vecinales, religiosas, de solidaridad, trabajo productivo y asistencia recíproca, debería ocupar un espacio central en el diseño de las políticas que se adopten en el terreno educacional y en la utilización de conocimientos.

Asimismo, tanto la educación como la generación y el uso social de los conocimientos, están llamados a expresar una nueva relación entre el desarrollo y la democracia. Deben operar como elementos de articulación entre ambos, en función de la participación ciudadana y del crecimiento económico. De hecho, el desarrollo y la democracia están estrechamente ligados en la actual fase de desarrollo social. Diversas experiencias históricas muestran la importancia de la participación ciudadana en el logro de un crecimiento económico sostenido.

El crecimiento y la competitividad son, a su vez, la base económica que hace posible el ejercicio de la ciudadanía. La política propuesta, se basa en el supuesto de que la reforma educativa y la incorporación y difusión del progreso técnico, contribuyen a compatibilizar el ejercicio de la ciudadanía, la participación y la solidaridad social, con los requerimientos que plantea la transformación productiva.

Hay que señalar aquí el papel fundamental que, en la educación de una moderna ciudadanía, le cabe a la formación de valores sociales, a la ética. Un proceso de crecimiento con equidad y basado en la sustentabilidad ambiental, no es un proceso mecánico, sino un acto cultural que implica la reorientación, tanto personal, como colectiva de los sujetos que en él participan. La formación de los ciudadanos en una conciencia de responsabilidad social significa hacerlos solidarios y activos, al asumir tareas como miembros de una organización con un proyecto en común. Así, la ética, no es sólo condición del crecimiento económico, sino que concurre a darle sentido a ese crecimiento, para que beneficie a todo hombre y a todos los hombres.

Las políticas que se proponen, habrán de responder a dos criterios esenciales: el de equidad y el de desempeño.

- El primero - equidad - mira hacia la igualdad de oportunidades, la compensación de las diferencias, el desarrollo equilibrado y la cohesión del cuerpo social en su conjunto;
- El segundo - desempeño – se orienta hacia la eficacia (metas) y eficiencia (medios), evaluando rendimientos e incentivando la innovación.

2.2 Ciudadanía y Competitividad: objetivos estratégicos

Emprender una transformación productiva, en un marco de creciente equidad social, implica una profunda revisión de los contenidos cognitivos, instrumentales y éticos de la formación proporcionada por la sociedad a las nuevas generaciones. Desde este punto de vista, es preciso asumir que la formación contemporánea de la ciudadanía, no se agota en la esfera política del voto y la igualdad formal ante la ley. Aunque tales aspectos siguen siendo esenciales en América Latina, debido al autoritarismo y la violencia política que caracterizó el funcionamiento de muchas sociedades en las décadas pasadas; el ejercicio de la ciudadanía implica otros aspectos, que apuntan a la cohesión social, a la equidad en la distribución de las oportunidades y los beneficios, y a la solidaridad en el seno de una sociedad compleja y diferenciada. Desde este punto de vista, la formación de ciudadanos impone a los sistemas educacionales el desafío de:

- Distribuir equitativamente los conocimientos y el dominio de los códigos, en los cuales circula la información socialmente necesaria para la participación ciudadana, y formar a las personas en los valores y principios éticos, desarrollar sus habilidades y destrezas para lograr un buen desempeño en los diferentes ámbitos de la vida social: en el mundo del trabajo, la vida familiar, el cuidado del medio ambiente, la cultura, la participación política y la vida de su comunidad.
- En cuanto a la competitividad, al parecer, existe consenso en los países de la región con respecto a la prioridad de fortalecer la inserción internacional, como requisito para estimular el crecimiento, favorecer la incorporación de progreso técnico, elevar la productividad y el nivel de vida de la población ⁽²⁾.

Para lograr este objetivo, es preciso establecer un nuevo tipo de relación entre la educación y la producción. Se trata de concebir, diseñar y desarrollar a la educación, en función de las exigencias contemporáneas de la producción y el trabajo, sin reducir la esfera formativa de la sociedad a contenidos puramente instrumentales. En ningún lugar ni en ningún momento, la educación ha cumplido funciones instrumentales exclusivamente. En diversas culturas, ha abarcado siempre una variedad de aspectos, tales como el medio ambiente, la concepción del mundo de una cultura, los valores, las instituciones, la tecnología y las máquinas, las capacidades básicas de lectura, escritura y cálculo, las habilidades de manipulación social, la responsabilidad, cómo competir, cómo cuidar a otros, el uso de la mente y el cuerpo, el arte, la historia, la enseñanza de comportamientos adultos, ciencia, seguridad personal, música, juegos.

Para que la educación permita que se avance hacia el logro de los objetivos en materia de competitividad y ciudadanía, es necesario, utilizar tecnologías nuevas, cuya incorporación supone una apreciable capacidad social de absorción y una aceptación generalizada de las

² CEPAL, transformación productiva con equidad

mismas, que debe ser apoyada por el propio avance educativo ⁽³⁾. La interrelación entre tecnología y educación, se deriva tanto de la importancia preponderante de la producción y la utilización de conocimientos en la actual revolución tecnológica, como del efecto de las nuevas técnicas sobre el proceso de producción y difusión de conocimientos ⁽⁴⁾.

Las dimensiones del ejercicio de la ciudadanía vinculadas con el acceso a los bienes y servicios básicos, tienen una dependencia muy fuerte respecto de los avances que se logren en materia de desarrollo tecnológico. En muchos países de la región, los problemas sociales acumulados son de tal magnitud, que para resolverlos, es imprescindible la aplicación intensiva de la ciencia y la tecnología; son los casos de los sectores de alimentación, medicina preventiva, vivienda popular, transporte colectivo de bajo costo y reducción del efecto de las condiciones de pobreza en el deterioro del medio ambiente. El esfuerzo científico y tecnológico propio, tiene un importante papel que cumplir en la satisfacción de tales demandas sociales ⁽⁵⁾.

El ejercicio efectivo de la ciudadanía, supone un nivel de participación en las decisiones públicas y en el proceso de trabajo, que sólo puede lograrse mediante la incorporación masiva de las nuevas técnicas de comunicación e información ⁽⁶⁾.

2.3 Equidad y desempeño en las Políticas

La equidad tiene que ver con el acceso a la educación, es decir, con iguales oportunidades de ingreso y con la distribución de las posibilidades de obtener una educación de calidad. O sea, con oportunidades semejantes de tratamiento y de resultados en materias educacionales. La equidad se relaciona, con el funcionamiento del sistema y, por ende, con las políticas que guían su desarrollo.

No sería aceptable ni cumpliría tampoco con los objetivos estratégicos propuestos, una mutación educacional que, dejándose guiar sólo por metas de competitividad, autonomía y desempeño, dejara de lado las metas de ciudadanía, integración y equidad. Unas exigen a las otras.

Para garantizar un desempeño eficaz en un contexto de creciente equidad, el sistema de formación de los recursos humanos, debe estar compuesto por establecimientos que sean

³ Véase Carl Dahlman y Richard Nelson, Social Absorption Capability, National Innovation Systems and Economic Development, República de Corea, Instituto Coreano de Desarrollo, 1991

⁴ Véase OCDE, Backgroup Report Concluding. Román Mayorca, Reduzcamos la brecha: hacia una estrategia regional en ciencia y tecnología, serie Nota técnica, No 3, Washington, D.C., Departamento de Análisis de proyectos, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), abril de 1989

⁵ Véase Francisco Sagasti, "Crisis y Desafío: ciencia y tecnología en el futuro de América Latina", Comercio Exterior, vol.38, No 12, México, D.F., diciembre de 1988

⁶ Véase CEPAL, Información y telecomunicaciones: vector de la transformación productiva con equidad (LC/R.1102), Santiago de Chile, diciembre de 1991

efectivamente iguales en sus aspectos básicos. Sólo en esas condiciones, podrán ser medidos por el mismo rasero y se les podrá exigir a todos por igual, que respondan públicamente por los resultados de su acción. En este contexto, la política busca articular el desempeño eficaz con la equidad, como criterio inspirador de las acciones.

El desempeño del sistema es eficaz, cuando el país alcanza las metas que ha definido en su estrategia de desarrollo y cuando los centros educacionales cumplen con las metas previstas en su proyecto. El desempeño tiene que ver, por tanto, con proyectos institucionales y su ejecución; más específicamente, con metas, calidad y rendimiento.

El Estado está llamado a actuar a lo largo del eje: fijación de metas/evaluación del desempeño/empleo de incentivos para aumentar la eficacia y equidad del sistema y para reforzar la autonomía e iniciativa de los centros educacionales. Ese eje, que equivale funcionalmente al eje efectividad/calidad y eficiencia/equidad, marca asimismo el nuevo tipo de relación que debería establecerse entre el sistema educativo, el Estado y la sociedad, a fin de cumplir los grandes objetivos que se persiguen con esta estrategia.

En el plano institucional, la política supone una reorganización de la gestión educativa, orientada, por una parte, a descentralizar y dar mayor autonomía a las escuelas y otros centros educacionales y, por la otra, a integrarlos en un marco común de objetivos tácticos, ya que ésta es la única forma en que la educación podrá contribuir a fortalecer la cohesión de sociedades crecientemente segmentadas. Implica, asimismo, una nueva forma de estructurar los procesos de capacitación, ahora en torno de las demandas de las unidades productivas, y un fortalecimiento de los sistemas nacionales de ciencia y tecnología, en función de la exigencia que impone la competitividad.

a. Descentralización y mayor autonomía de los centros

La ventaja de los sistemas educacionales es que, aun cuando configuran una megaestructura, funcionan por intermedio de miles de unidades más pequeñas, que pueden administrarse en forma flexible, para responder con relativa celeridad a los cambios en las condiciones del medio. Teóricamente, un sistema educacional es capaz de funcionar como una maquinaria ágil, flexible y adaptable. El hecho de que, en la práctica, lo hagan como rígidos aparatos de reacciones lentas, impenetrables a las demandas y desafíos externos, es producto de su centralización, burocratización y encapsulamiento corporativo.

Dada esta situación, cada centro educacional debería ser concebido y administrado como un proyecto intelectual e institucional y dotado de la necesaria libertad de iniciativa para materializarlo. La identidad institucional es uno de los factores más comúnmente asociados al éxito educativo.

- **Descentralización**

Una verdadera descentralización, significa entonces autonomía, sentido de proyecto, identidad institucional, iniciativa y capacidad de gestión, radicadas dentro de los propios centros educacionales. Estos elementos, si bien esenciales, no constituyen un fin en sí mismos. Sólo son las condiciones necesarias para que los establecimientos educativos puedan adaptarse e integrarse al medio.

Estas unidades educativas dotadas de iniciativa, sin la agobiante dependencia burocrática de un organismo central, estarán en mejores condiciones de responder a las exigencias del medio y de asumir públicamente, ante la comunidad y el país, la responsabilidad de los resultados de su actividad.

Actualmente la uniformidad del régimen educativo y de capacitación, está eliminando la diversidad. En el sistema de enseñanza formal, a menudo parecería que las escuelas públicas tratan de no diferenciarse unas de otras. Con frecuencia, los establecimientos privados basan su distinción exclusivamente en su reclutamiento selectivo. Los centros de formación técnica y capacitación, tienden a ofrecer cursos estandarizados, en general anticuados y carentes de relación con los procesos productivos de las empresas que los rodean. En vez de reconocer y aprovechar la diversidad de la cultura moderna, la pluralidad de sus formas y la enorme variedad de enfoques posibles sobre la formación, el sistema educativo, aferrado a las tareas y modalidades del siglo pasado, busca la uniformidad, el centralismo, las jerarquías y la rigidez. Por eso cae en la rutina y provoca rechazo.

- **Autonomía y la Gestión en Común**

Lo que se busca, por el contrario, es que la autonomía y la gestión en común del proyecto educativo a nivel de cada unidad del sistema, generen nuevas condiciones internas de trabajo. La política propicia la creación de establecimientos integrados, donde efectivamente se trabaje en equipo y se compartan responsabilidades y desafíos.

- b. **Coordinación del sistema e integración nacional**

El mayor desafío que enfrentan los sistemas descentralizados de formación, esto es, los que dotan a los establecimientos educativos de amplia autonomía y libertad de iniciativa, es cómo asegurar que se mantenga el grado de coordinación necesario para evitar o erradicar las diferencias entre los centros educacionales, derivadas de su localización y del origen social de los alumnos, y cómo contribuir a la cohesión social e integración de la nación.

En condiciones de homogeneidad, que no se dan ni siquiera en los países desarrollados, la coordinación de un sistema diversificado y descentralizado, se apoya en la capacidad de autorregulación de cada establecimiento. Son éstos los que, al definir un proyecto, ejercer su iniciativa e interactuar con el medio externo y con los demás centros educacionales, configuran progresivamente el orden del sistema de formación y condicionan su evolución.

Aún así, la coordinación del sistema educativo debe asegurarse además, mediante un régimen mínimo, pero eficaz, de regulaciones de carácter público, no burocráticas y, en lo posible, ejercidas por intermedio de instancias locales y regionales. En América Latina y el Caribe, se suelen aplicar contenidos educativos uniformes en contextos heterogéneos, aun cuando esta situación varía según el país y los niveles de enseñanza.

En este contexto, a las autoridades públicas les corresponde:

- Conducir la estrategia de desarrollo del sistema global de formación de recursos humanos, con una visión de largo plazo;
- Definir los contenidos mínimos de la educación obligatoria y asegurar la distribución gratuita del material didáctico correspondiente;
- Fomentar el acceso equitativo a las oportunidades de capacitación continua y;
- Compensar las desventajas de algunos grupos sociales al respecto;
- Evaluar los resultados obtenidos por las unidades descentralizadas e intervenir en la regulación del sistema, para lograr que se cumplan sus objetivos en materia de equidad.

La coordinación del sistema, debe permitir una progresiva compensación de los desniveles entre establecimientos, reforzando así la función integradora de la educación a nivel nacional. La integración social basada en la moderna concepción de la ciudadanía reconoce las diferencias y la diversidad, a la vez que genera condiciones de igualdad para el ejercicio de los derechos individuales y de una efectiva participación social.

Realice ejercicios nº 10 al 12

CLASE 05

2.4 El Diseño de Políticas Educativas

Para llevar adelante con éxito las políticas, será preciso, por lo menos, que las políticas que se diseñen, respondan a las características y prioridades nacionales y se apoyen en consensos o acuerdos entre los principales actores sociales.

a) Características y prioridades

En los países de América Latina, las condiciones para la aplicación de la política enunciada varían marcadamente. Las prioridades y los énfasis serán distintos, según las características de los países. En consecuencia, las combinaciones de objetivos estratégicos (ciudadanía y competitividad), de metas de reforma institucional (integración y descentralización) y de criterios para la aplicación de las políticas (equidad y desempeño), tendrán que modificarse de acuerdo con ellos. Un punto de partida para el diseño de estrategias nacionales, podría ser la consideración de dos criterios:

- El perfil educacional de la población y,
- Los requerimientos del sistema productivo en materia de formación y conocimiento.

En los países de la región, cuyo desarrollo económico y social ha sido a la vez desigual y heterogéneo, los niveles y modalidades de desarrollo de la oferta educativa son muy variados:

- Existen algunos que registran tasas de analfabetismo todavía altas y otros cuyos sistemas educativos, aunque de larga tradición, no transmiten conocimientos acordes con la cultura moderna.
- Igualmente, en un mismo país, pueden coexistir una cobertura incompleta a nivel de enseñanza básica y centros de excelencia reconocida en disciplinas científicas específicas.

b) Políticas de consenso nacional

Las políticas educativas necesarias para una transformación productiva con equidad, deben nacer de un amplio debate y contar con el apoyo activo de los principales actores sociales. Si se desea aplicar una estrategia educacional orientada hacia la elevación de los niveles de competitividad internacional y de formación de los ciudadanos, toda la sociedad debe ser movilizadora tras ella.

Uno de los mayores obstáculos para emprender esa transformación educacional, reside precisamente en la ausencia de consensos básicos. Mientras éstos no se creen y expresen en los planos intelectual, político y social, no será posible introducir grandes cambios en la orientación y el funcionamiento de los sistemas de educación.

El consenso no implica unanimidad ni acuerdo en los detalles de las medidas que se impulsan, sino más bien una convergencia de voluntades en torno de los principios y orientaciones básicos de una estrategia y de las políticas fundamentales. Sobre todo, la noción de consenso supone, además, la generación de un clima político e intelectual propicio a la expresión de esa voluntad, en el terreno de las decisiones y de la práctica.

Para facilitar el trámite democrático de los cambios requeridos por los sistemas educativos, en primer lugar, los gobiernos deben impulsar iniciativas que conciten el asentimiento y la participación de los principales actores de la sociedad. Se necesita un consenso estratégico que debe ser preciso en cuanto a sus objetivos, amplio en su base de sustentación, y capaz de mantenerse durante el tiempo que sea necesario para introducir los cambios requeridos.

Es necesario que la nueva política comprometa a la sociedad en su conjunto, para lo cual debe ser adoptada por los principales actores sociales, entre otros el gobierno, los partidos políticos, los empresarios, los sindicatos, las iglesias, las fuerzas armadas, las organizaciones comunitarias, los organismos no gubernamentales, los medios de comunicación y los maestros y alumnos, quienes en definitiva protagonizan el proceso de enseñanza y aprendizaje.

c) Carácter de las políticas propuestas

Las políticas diseñadas de acuerdo con las especificidades nacionales y basadas en el consenso social, se diferencian tanto de las que se impulsaron en la región en el pasado, como de las que ahora se preconizan, según lo que podría llamarse una visión radical de mercado.

Las políticas que se habrán de aplicar en cada subsistema educativo básico, secundario, superior, de capacitación y de ciencia y tecnología, tienen una preocupación común, que es la de orientar los cambios dentro de cada uno de ellos, de manera que se vinculen entre sí y con el sector productivo.

Luego, la óptica para el diseño de las políticas propuestas debe satisfacer, especialmente, estos tres requisitos: favorecer reformas institucionales en función de los objetivos estratégicos referidos a la ciudadanía y a la competitividad, mediante la adopción de criterios de equidad y de desempeño; promover la interconexión de los subsistemas educativos, incluyendo sus niveles de capacitación y de ciencia y tecnología, y de todos ellos con el sector productivo.

El aporte institucional para cumplimiento de las tareas propuestas, debería comprender el financiamiento necesario para materializar los cambios deseados en cada uno de los subsistemas educativos, así como para estrechar los vínculos entre ellos. En el pasado, la banca de desarrollo desempeñó un papel crucial en este sentido y, en alguna medida, simbolizó una fase en que la prioridad se centraba en la expansión de la capacidad productiva y en la habilitación de nuevos sectores, principalmente mediante la creación de grandes empresas, públicas y privadas. Durante los años ochenta, esa banca de desarrollo se debilitó en términos de recursos y también de identidad, pero en la década de los noventa y de acuerdo con la estrategia propuesta, se le abre un nuevo espacio, ya que podría asumir tareas directamente relacionadas con el planteamiento de que la educación y la producción de conocimientos, constituyen un eje de la transformación productiva con equidad.

Con ello, se contribuiría a cambiar progresivamente una situación caracterizada en lo esencial por el aislamiento de cada subsistema educativo, respecto de los demás y del conjunto en relación con el sector productivo, en la que las interrelaciones son, por lo tanto, intermitentes, unidimensionales o esporádicas; por otra, en la que las vinculaciones entre los subsistemas y de ellos con el sector productivo sean múltiples, como resultado de la estrategia cuyos lineamientos se describen a grandes rasgos en este documento.

2.5 Implementación de las políticas: Acciones necesarias

Un paso relevante para llevar a cabo las políticas, es aquel que tiene que ver con su implementación. Dichas propuestas se organizan de acuerdo con las siguientes tareas:

2.5.1. Generación de una institucionalidad del conocimiento abierta a los requerimientos de la sociedad

El cambio de la institucionalidad en la que tienen lugar las acciones educativas, de capacitación y de ciencia y tecnología, es un componente del proceso más global de reforma del Estado. La readecuación del Estado ya fue señalada como uno de los puntos importantes de las orientaciones para el futuro de América Latina, en el contexto de la transformación productiva con equidad. Desde este punto de vista, la acción estatal se define por el apoyo prestado a la base empresarial, para que asuma sus responsabilidades en el ámbito productivo y permita concentrar la responsabilidad directa del sector público en la búsqueda de mayor equidad social y en la construcción de capacidades nacionales necesarias para la competitividad internacional.

La educación, la capacitación, la ciencia y la tecnología, constituyen, desde esta perspectiva, campos prioritarios de la acción estatal. Por consiguiente, a través de la transformación institucional en este ámbito, no se busca liberar de esa responsabilidad al

Estado, sino, por el contrario, dotarlo del dinamismo y la eficiencia necesarios para que pueda cumplir adecuadamente con ella.

En las modalidades institucionales del pasado, las actividades de educación, de capacitación y de ciencia y tecnología, se caracterizaron por su alto grado de aislamiento con respecto a las exigencias planteadas por el desempeño ciudadano y por el desempeño productivo. La estrategia propuesta pretende superar el alto grado de aislamiento que tiene actualmente la oferta educativa, abriéndola a las exigencias del desempeño en los diferentes ámbitos de la vida social, política, económica y cultural.

Desde el punto de vista político general, la apertura a los requerimientos de la sociedad, se expresa mediante el logro de los consensos educativos nacionales, señalados como rasgo básico de esta estrategia. La participación en el debate y en los acuerdos educativos de todos los sectores y actores sociales, garantiza un primer e importante nivel de apertura. Esta participación es una condición necesaria, pero no suficiente, para impulsar la articulación de la enseñanza con los requerimientos de la sociedad.

Lo anterior lleva a plantear una profunda reforma institucional, sujeta a dos lineamientos básicos: la integración de las unidades educativas, en todos los niveles del sistema de formación de recursos humanos, con su medio o entorno real; y la coordinación entre sí de esas unidades, multiplicando sus conexiones, puntos de entrada y salida y, en general, su capacidad de relacionarse horizontal y verticalmente dentro del sistema y con la sociedad.

Para avanzar en la dirección señalada, se requiere:

- En primer lugar, dotar de mayores niveles de autonomía a los establecimientos;
- En segundo lugar, generar mecanismos flexibles de regulación y;
- En tercer lugar, impulsar múltiples instancias de coordinación y concertación.

a) Autonomía de las unidades educativas

- **Principios Generales**

Para que los establecimientos educativos puedan interactuar dinámicamente con su medio, es necesario otorgarles mayores niveles de autonomía. En lugar de controles detallados, minuciosos y uniformes, comprobadamente ineficientes, existen numerosos indicios que confirman la potencialidad innovadora de los esquemas basados en la administración local autónoma de los establecimientos y en reglas o regulaciones centrales eficaces, en función de objetivos globales y requisitos mínimos de carácter nacional.

La mayor autonomía de cada establecimiento, permite que el equipo docente y su director tengan competencia para definir, dentro del marco de las políticas y prioridades nacionales, el proyecto educativo de su establecimiento y asumir el manejo y la responsabilidad de los aspectos académicos, administrativos y financieros de ese proyecto.

Dicho equipo directivo podría asumir la responsabilidad del proyecto, ante un consejo de administración del establecimiento, donde estarían representados las autoridades locales y los demás miembros de la comunidad (padres, alumnos, empresarios, organizaciones civiles locales, etc.). La evaluación practicada a nivel local, asegura que el proyecto educativo se adecuará a los requerimientos de la comunidad.

En este sentido, la autonomía de las instituciones muestra también su potencialidad democrática, al estimular la participación y la responsabilidad ciudadana en el manejo de las cuestiones educativas. Los riesgos de atomización y dispersión que tienen estos esquemas institucionales, pueden ser contrarrestados con instancias nacionales de regulación, las cuales se concentrarían en la evaluación del cumplimiento de los objetivos globales y los requisitos mínimos del sistema. Dichas instancias fijarán las políticas globales de desarrollo del sistema, dictarán la normativa necesaria, definirán los objetivos y contenidos mínimos de los programas, asignarán los recursos públicos e incentivarán la captación de recursos privados, compensarán los desequilibrios existentes en el sistema y deberán establecer mecanismos de medición del rendimiento educativo de los establecimientos.

- **Pautas Globales de Aplicación**

La mayor autonomía de los establecimientos no es un fin en sí mismo, sino un factor desencadenante de un proceso de apertura y cambio en el sistema educativo. Es importante, por lo tanto, tener en cuenta las particularidades de los procesos de introducción de los cambios institucionales.

Las experiencias regionales en materia de descentralización, no han ido asociadas a mayores niveles de autonomía de los establecimientos. En efecto, los programas de descentralización educativa, han puesto el acento en los aspectos políticos y administrativos y sólo en forma supletoria se han interesado en las innovaciones que pudieran aparecer en los contenidos y prácticas pedagógicas.

Aun así, los procesos de descentralización administrativa han tropezado frecuentemente con tres tipos de problemas:

En primer lugar, cabría esperar una fuerte resistencia de parte de los intereses gremiales del sistema educativo, que podrían ver amenazado su poder relativo. De allí que convendría anticiparse a esa eventualidad, mediante programas de capacitación y la

asociación, desde el principio, de los organismos representativos en la formulación de la nueva política.

Otro obstáculo ha sido la incongruencia de las normas jurídicas, la inflexibilidad de la reglamentación existente y el papel efectivamente limitante de buena parte de ella, especialmente la que parece ser menos importante. La estructura institucional existente y sus modificaciones, deben estudiarse cuidadosamente antes de diseñar la nueva organización.

Finalmente, la limitada y desigual distribución de las capacidades de gestión se reflejará en graves deficiencias en ciertos establecimientos, restringiendo su capacidad para absorber el cambio. En esas circunstancias, existe el riesgo de que la mayor autonomía dé por resultado una mayor desintegración y segmentación del sistema, la exacerbación de las diferencias de calidad y una fragmentación aún más pronunciada alrededor de las líneas de ingreso. Para evitar tal desenlace, es necesario que las autoridades centrales cumplan eficazmente su función de apoyo técnico y financiero.

Otro aspecto importante que se ha de tener en cuenta en esta materia, se refiere a la secuencia y al ritmo de transición de un sistema educativo tan centralizado, como suele ser el latinoamericano, a otro donde los establecimientos tienen una amplia autonomía. Varias opciones son posibles, desde la incorporación voluntaria a proyectos experimentales, hasta una reforma radical de una sola vez, pasando por niveles intermedios, como una reforma gradual. Los ritmos serán dados más bien por consideraciones políticas que técnicas, y tendrán relación con el nivel de organización de la sociedad y la correlación de las fuerzas sociales existentes.

Tanto la lista de obstáculos que podrían surgir, como la reconocida primacía de factores políticos, inducen a preferir, en general, programas realistas y no excesivamente ambiciosos, que reconocen las limitaciones y definen objetivos modestos, pero susceptibles de alcanzar.

En ese contexto, las modalidades prácticas que asumirán los proyectos educacionales serán variadas y dependerán de las condiciones particulares de cada comunidad y país, así como del nivel de formación considerado.

- **Enseñanza Básica y Media**

Al adoptarse un esquema como el propuesto, el cambio más notorio se registrará, probablemente, en el nivel de la educación básica y media, en la medida en que se fomentará, en marcado contraste con la situación actual, una diversificación mayor y explícita de los establecimientos.

Algunas experiencias han mostrado que las escuelas que logran establecer ese adecuado balance entre autonomía y cumplimiento de los objetivos generales del sistema

educativo, con suficiente apoyo técnico para la definición y posterior manejo de su proyecto institucional, ofrecen una enseñanza de mejor calidad.

- **Educación superior**

En el nivel de los establecimientos universitarios, debe reconocerse su libertad para emprender tareas acordes con el proyecto institucional de cada uno, con plena autonomía, e independencia en la gestión de sus asuntos académicos, administrativos y financieros. La mayor autonomía de los establecimientos debería reforzar la vinculación entre las universidades y el sector productivo y, en general, las relaciones entre los organismos que generan conocimientos y los que buscan utilizarlos en forma productiva. Ilustrativas a este respecto, son las variadas formas de cooperación, que ya han tomado cuerpo en la región.

Otro efecto esperable de la mayor autonomía universitaria, es la ampliación y diversificación de su servicio docente para abarcar nuevos grupos de alumnos y satisfacer un rango más diversificado de necesidades educativas. Desde ya, se observa cómo se multiplican:

- **Los cursos para adultos, los programas de postítulo, las actividades educativas para gerentes y administradores, los cursos de perfeccionamiento y reciclaje.**

Al dejar de ser un ámbito educacional exclusivo para los jóvenes egresados de la enseñanza media, las universidades podrán convertirse en un canal permanente de formación, vinculado a las demandas específicas de diversos grupos sociales, como de hecho, ha estado ocurriendo en los países desarrollados.

Desde el punto de vista de los requerimientos en materia de competitividad, las instituciones universitarias tienen que asegurar una formación de calidad compatible con las exigencias del desarrollo científico, técnico y profesional, así como de la economía y la política, que ayuden a los países a insertarse con éxito en el ámbito internacional y a resolver sus problemas de integración y equidad. En tales circunstancias, la calidad no puede medirse solamente en función del grado de desarrollo de cada país. Por lo menos, un núcleo de las instituciones locales, tiene que estar en condiciones de ofrecer formación y realizar investigación a la altura de las exigencias de la inserción internacional, como centros de excelencia.

- Educación Media Profesional

La estrecha vinculación que en el marco de un esquema de autonomía podrían establecer los liceos profesionales con el medio empresarial, permitiría encauzar el debate sobre el futuro de esa modalidad de enseñanza, colocándolo en un plano estrictamente práctico, esto es, el plano de las exigencias sociales y laborales que la enseñanza profesional tendría que satisfacer para cumplir con sus objetivos.

Así, cabe esperar que la enseñanza profesional sea un adecuado canal de formación, en especialidades que tienen gran demanda en el mercado laboral. En otros casos, se preferirá utilizarla como un canal para la inserción productiva inicial de los jóvenes, después de que hayan recibido una formación más bien general.

- Instituciones de capacitación técnica

La descentralización es también un requisito indispensable para el éxito de cualquier política de capacitación técnica, dado que los establecimientos que la proporcionan, deben poder responder con rapidez a los cambios en la demanda y a las necesidades de las empresas.

La autonomía administrativa de los organismos públicos de capacitación, podrá combinarse con una política que estimule el surgimiento de una diversidad de demandantes y oferentes de formación técnico-profesional, con el fin de responder a la creciente diversidad en las exigencias de las unidades productivas.

En este marco, habrá que redefinir el papel que desempeñan los institutos públicos de capacitación, en función de los requerimientos de su entorno. Por ejemplo, cuando exista una oferta dinámica de capacitación privada, es probable que convenga que los institutos públicos de capacitación se concentren en preparar instructores, para asegurar la calidad de la formación impartida y se ocupen de regular tales actividades, proporcionando servicios de certificación ocupacional, con el fin de brindar mayor información sobre las calificaciones.

En cambio, cuando la oferta privada sea limitada, esos institutos podrán complementarla orientando sus actividades formativas hacia necesidades de capacitación, identificadas sobre la base de estudios de seguimiento del mercado de trabajo y de sus perspectivas de evolución, en el marco de las prioridades fijadas por las políticas económicas del país. Podrían también dedicarse a vender servicios a unidades productivas o asociaciones empresariales y a fomentar la participación del sector empresarial en las actividades de capacitación.

En todos los casos, la mayor autonomía de los institutos les permitiría establecer relaciones directas y flexibles con las empresas, cubriendo algunos de los campos en que tradicionalmente han actuado, pero buscando también satisfacer las nuevas y variadas

necesidades de las unidades productivas, en particular de las pequeñas y medianas empresas, no solamente en cuanto a capacitación de su personal, sino también en el ámbito de la tecnología y la organización, como de hecho algunos ya lo están haciendo. (7)

- **Instituciones de Ciencia y Tecnología**

Con la reforma institucional, las instituciones de ciencia y tecnología tienen más autonomía, y eso puede permitir mayores vinculaciones entre ellas y la base empresarial. Otro posible resultado, es el surgimiento de nuevos agentes de enlace entre oferta y demanda tecnológicas, que permitirán impulsar la capacidad de innovación en ambas esferas.

Para ello, sin embargo, se requiere la configuración de un ámbito favorable a la innovación, en particular en el ámbito jurídico. Al respecto, será necesario revisar el marco jurídico que norma la importación y transferencia de tecnología, para adecuarlo a un contexto en que predomina la libre importación de bienes, con barreras arancelarias que se irán reduciendo progresivamente; eliminar las restricciones a la libre comercialización de tecnología, que se materializan a través de inscripciones en registros, trabas administrativas o impuestos especiales al pago de servicios tecnológicos; y actualizar la legislación en materia de marcas y patentes, para agilizar los procedimientos de registro y fomentar el desarrollo de una cultura que reconozca la importancia de la propiedad intelectual.

b) **Mecanismos de Regulación Pública**

La mayor autonomía postulada para los establecimientos es un instrumento que permitiría mejorar la calidad de la enseñanza en todos los niveles, pero que, a la vez, exige que el Estado disponga de medios eficaces para evaluar el cumplimiento de las metas, así como para resguardar las orientaciones globales del sistema y su equidad.

En primer lugar, el propio Estado debe aumentar sus capacidades normativas y de orientación del conjunto del sistema, proporcionando un marco estable de políticas y reglas para la acción de los establecimientos.

Es importante reforzar las capacidades institucionales para el diseño de políticas, planificación, investigación y análisis de los organismos públicos pertinentes. A ese fin, es necesario desarrollar una amplia acción de capacitación del personal de evaluación y supervisión de estos organismos. Por otra parte, cabe recordar que la insuficiente disponibilidad de información constituye a menudo el principal obstáculo para una selección informada de políticas, particularmente en el campo de los recursos humanos.

⁷ CINTERFOR/OIT, La formación profesional; María Angélica Ducci, Formación profesional y ajuste estructural, CINTERFOR/OIT, julio de 1990

Con respecto a los contenidos, le corresponde al Estado asegurar un núcleo formativo mínimo, especialmente para la enseñanza primaria y media, en torno a las materias que otorgan acceso a la adquisición y uso de los códigos culturales de la modernidad, y que constituyen los supuestos cognoscitivos de la moderna ciudadanía y el elemento básico para cualquier desempeño eficaz en el mundo del trabajo.

También le corresponde al Estado reglamentar y coordinar en cierta medida el mercado de la capacitación y la enseñanza postsecundaria, para que la diversidad perseguida no se transforme en una variedad anárquica, sin conexiones entre los distintos sistemas y que no garantice la calidad de la enseñanza.

Es igualmente importante el fortalecimiento de las instituciones públicas rectoras del sistema tecnológico para que cumplan cabalmente sus funciones de apoyo y coordinación. Se deben crear también mecanismos de evaluación de los programas apoyados por el Estado para poder analizar objetivamente el mérito de su continuidad.

La regulación del sistema educativo general y obligatorio incluye la definición por las autoridades centrales de un cierto número de normas. Algunas de esas normas tendrán que ver con el contenido de la enseñanza, es decir, con los objetivos globales y requisitos mínimos de la formación en ese nivel. Convendría que su elaboración fuese encomendada a comités organizados en forma independiente y representativos de la comunidad, más allá de los límites internos del sistema educacional. La adopción final de tales objetivos y requisitos, por su lado, debería corresponder a un organismo público del más alto rango o al ministerio del ramo. Las normas de contenido así adoptadas deberían constituir un modelo de aplicación general, relativamente sencillo, que se limitara a fijar los objetivos globales y los requisitos mínimos, pero que otorgara a los establecimientos suficiente latitud para su concreción y complementación.

A su vez, la fijación de la duración del calendario escolar (acercándose en lo posible a los patrones internacionales de 880 horas anuales) es un ejemplo de norma de eficiencia, aunque también ilustra sobre la necesaria flexibilidad en su aplicación para permitir una efectiva adaptación a las condiciones específicas de cada comunidad.

La regulación de los establecimientos de capacitación y de enseñanza postsecundaria no universitaria podrá ser más flexible, en la medida en que se trata de un ámbito en que las demandas y los requisitos cambian con gran velocidad. En este caso, los dos principales instrumentos de regulación suelen ser el establecimiento de procesos rigurosos de acreditación de los establecimientos de educación y la certificación de los títulos otorgados.

Por último, en el caso de la enseñanza superior universitaria y profesional, los tipos de regulación que se adopten deberán estimular la evaluación de sus actividades por parte de las propias instituciones, proporcionar mecanismos adecuados de evaluación externa y estimular la más amplia transparencia de este subsistema, de manera que los estudiantes,

los demás usuarios y las autoridades públicas puedan orientarse y decidir sobre la base de antecedentes suficientes.

En efecto, en este nivel cabe esperar que las instituciones se autorregulen por sus interacciones entre sí y con el medio externo, en tanto que la autoridad pública de preferencia por intermedio de un órgano independiente y de carácter técnico garantiza la fe pública e incentiva, a través de las regulaciones de información y evaluación.

c) Instancias de Coordinación y Concertación

Además, la mayor autonomía de las unidades de formación de recursos humanos tiene que ir acompañada por el establecimiento de múltiples y efectivas instancias de coordinación y concertación, sin las cuales el sistema en su conjunto perdería coherencia. La experiencia pasada de la región muestra que los mecanismos de regulación existentes son en general insuficientes para asegurar la coordinación efectiva del sistema.

- **Coordinación**

La coordinación entre unidades de un mismo nivel educativo permite en principio aumentar el poder de decisión local y disminuir los costos. Un ejemplo de experimentación con formas de coordinación de las escuelas primarias son los programas consistentes en la creación de núcleos llevados a la práctica con más o menos éxito en varios países de la región. En esos esquemas, las escuelas son agrupadas alrededor de un establecimiento central, especialmente equipado para servir de centro de recursos, apoyo y orientación para las escuelas asociadas. Las modalidades de vinculación entre el núcleo y las demás escuelas son variadas y pueden o no pueden considerar la participación de la comunidad en su conjunto.

En cambio, la coordinación entre los distintos elementos de los sistemas de formación de los recursos humanos no ha sido fácil. En la enseñanza formal, la falta de coordinación entre los primeros ciclos (preescolar/primaria y, posteriormente, primaria/secundaria), aun en sistemas centralizados, explica o por lo menos acentúa los problemas de aprendizaje; no es por casualidad que buena parte de ellos se concentra precisamente en los grados en que se pasa de un nivel a otro. Con respecto a los sistemas de capacitación y formación técnica, varios países han procurado reorganizar ese segmento, a menudo mediante el establecimiento de un consejo encargado de coordinar las instituciones existentes, evitar las duplicaciones de funciones.

Asimismo, resulta crucial la relación de complementación entre las políticas de educación y las de capacitación, con el establecimiento de puentes entre la vida activa y el sistema educativo, o entre los distintos niveles del sistema educativo (por ejemplo, entre

enseñanza técnica media y enseñanza postsecundaria y universitaria), con el propósito final de establecer un sistema integral de formación de los recursos humanos.

- **Concertación**

La contraparte de ese desacoplamiento entre la enseñanza secundaria y la superior es una mayor coordinación entre la enseñanza secundaria y el mercado de trabajo, la cual sólo podrá resultar de una activa concertación entre los responsables educacionales, por un lado, y los representantes del sector productivo, por el otro.

La primera instancia de concertación debe establecerse al nivel de cada establecimiento, con la participación activa de las organizaciones sociales en el diseño de los proyectos educacionales, planes de estudios. El diseño de manuales y libros de texto, por ejemplo, puede beneficiarse incluso de una política de concertación con las casas editoriales regionales o nacionales. Las modalidades institucionales que puede asumir esa concertación son múltiples, como muestra la experiencia internacional comparada.

El objetivo es la creación de mecanismos que combinen la participación preferente de los docentes con la de los demás agentes representativos de la comunidad (padres, alumnos, empresarios, organizaciones civiles locales, etc.) y con la actividad de regulación y control del Estado.

En el ciclo básico general, un ejemplo de instancia para una concertación concreta podría darse con la incorporación de una materia de iniciación al mundo productivo, que incluyera visitas o prácticas cortas en empresas. El objetivo de esa materia debería ser desarrollar las aptitudes para desenvolverse en el medio laboral, más que una destreza específica. Su organización podría proporcionar una instancia de colaboración directa entre el sector productivo y los establecimientos educacionales.

La experiencia de los institutos públicos de capacitación muestra que las solas instancias legales son insuficientes para garantizar una concertación efectiva. La representación tripartita, forma tradicional de integración de los directorios de esas instituciones, no ha podido incorporar efectivamente a los sindicatos y a los empresarios en las decisiones pertinentes en materia de capacitación técnica. Con el transcurso del tiempo, tal instancia de representación tripartita ha tendido a oficializarse o burocratizarse, de manera tal que los sectores empresariales y laborales fueron poco a poco distanciándose de las decisiones inherentes a su operación cotidiana ⁽⁸⁾.

También es necesario fomentar las instancias de concertación entre empresas en el campo de la capacitación. A pesar de su escasa tradición en este ámbito, algunas empresas latinoamericanas ya han incorporado la creciente importancia de la capacitación de los trabajadores en un contexto de cambios tecnológicos rápidos y de dificultades para predecir

⁸ María Angélica Ducci, op. cit.

las habilidades que se requerirán en el largo plazo. Han logrado cooperar para poder competir en conjunto por el acceso a nichos en los mercados internacionales y han desarrollado esfuerzos conjuntos de capacitación.

2.5.2. Acceso Universal a los Códigos de la Modernidad

Toda la población debe estar capacitada para manejar los códigos culturales básicos de la modernidad, o sea, el conjunto de conocimientos y destrezas necesarios para participar en la vida pública y desenvolverse productivamente en la sociedad moderna.⁽⁹⁾

Dichas destrezas constituyen la base necesaria para futuros aprendizajes, sea en la escuela o fuera de ella. Al referirse a la sociedad moderna se debe considerar que no se caracteriza sólo por la incorporación de la racionalidad instrumental y el progreso técnico, sino también por ser un conjunto orgánico de ciudadanos, capaz de reflexionar sobre sí mismos, de determinar sus demandas, de integrarse internamente, de responder a un entorno cambiante y de resolver problemas complejos.

De esa definición se deduce que la adquisición de las destrezas necesarias para desenvolverse en la sociedad sólo podrá hacerse efectiva mediante la revalorización de la propia identidad cultural, lo que proporciona un punto de partida que permite asimilar de manera selectiva y útil los avances globales de la ciencia y la tecnología y aprovechar las respuestas que surgen de la propia acumulación cultural. Como resultado de esa valorización la apropiación de los conocimientos universales adquiere sentido y se transforma en factor de progreso.

En América Latina y el Caribe, tal proceso de valorización significa concretamente aceptar el carácter cultural propio de la región, producto de la pluralidad de sus raíces y de su particular trayectoria histórica. En este sentido, la afirmación de una fuerte identidad latinoamericana y caribeña que, no obstante su heterogeneidad, posee indiscutibles vínculos histórico-culturales, no es un obstáculo a la modernidad ni un factor de aislamiento; por el contrario, puede contribuir al logro de una nueva inserción de la región, más protagónica y auténtica, a nivel mundial.

Para muchos jóvenes de la región, la educación básica es una formación terminal. Sin embargo, la creciente importancia de la información en la sociedad moderna y la naturaleza cambiante del conocimiento hacen necesario que todos los individuos estén capacitados para aprender mediante los múltiples canales de comunicación y, por ende, de enseñanza, disponibles en esta sociedad.

⁹ Estas capacidades suelen definirse como las requeridas para el manejo de las operaciones aritméticas básicas; la lectura y comprensión de un texto escrito; la comunicación escrita; la observación, descripción y análisis crítico del entorno; la recepción e interpretación de los mensajes de los medios de comunicación modernos; y la participación en el diseño y la ejecución de trabajos de grupo.

Existe consenso en reconocer que para lograr este objetivo se requiere aplicar políticas simultáneamente en dos ámbitos. Por un lado, hay que universalizar la cobertura de la escuela primaria e introducir cambios en sus modalidades de acción para que el acceso a la escuela lo sea efectivamente al aprendizaje de las destrezas fundamentales para desenvolverse en la sociedad.

a) Cobertura universal y calidad de la educación básica

En algunos países se registran serias insuficiencias en la cobertura de la educación básica, generalmente en zonas rurales, aisladas y pobres. En esos casos, la extensión de la capacidad del subsistema, mediante la inversión en infraestructura y en contratación de maestros, es una prioridad ineludible.

- **Expansión de los programas de atención preescolar**

La mayoría de los estudios concuerdan en que los programas de atención preescolar y de estimulación precoz son importantes para el posterior desarrollo educacional de los niños. Su efecto es particularmente beneficioso para los niños de hogares pobres, con un bajo potencial de estimulación, en el sentido que facilita su ulterior incorporación a la enseñanza formal. Las medidas para extender la atención preescolar pueden adoptarse en dos niveles complementarios:

- a. Asegurar una cobertura universal a partir de los 5 años, lo que se puede realizar: decretando la enseñanza obligatoria desde los 5 años; o bien emprender una amplia campaña de sensibilización y propaganda orientada a que los padres matriculen a sus hijos a más temprana edad;
- b. Proveer una cobertura selectiva destinada a los niños de 2 a 4 años de edad provenientes de hogares de bajos ingresos, mediante programas, públicos, que combinen el aprestamiento escolar con servicios nutricionales y de salud.

- **Fortalecimiento de la enseñanza de las aptitudes básicas en la escuela**

Considerando que el manejo de las aptitudes básicas es cada día más crucial para desempeñarse como ciudadano y como agente productivo y que la enseñanza primaria sigue siendo terminal para la mayoría de los niños de la región, se deberá reforzar su enseñanza desde la más temprana edad. Para asegurar que la totalidad de los niños egresados de la enseñanza primaria manejen adecuadamente esas aptitudes para luego poder seguir formándose durante su vida de trabajo o la siguiente etapa de la enseñanza secundaria, será

necesario reformular los métodos pedagógicos, los currículos y los materiales didácticos anexos.

Los métodos pedagógicos, deben superar los estilos pasivo y repetitivo de la enseñanza tradicional. No existen métodos pedagógicos únicos ni tendría sentido propiciar el uso de metodologías similares en contextos culturales tan diferentes como los de la región. Sin embargo, para elevar la calidad de la educación es necesario revisar a fondo los sistemas pedagógicos rutinarios, caracterizados por su elevado nivel de fracaso. Es necesario prestar especial atención a las metodologías de enseñanza de la lecto-escritura y el cálculo en escuelas donde asisten niños con un acervo cultural diferente del reconocido por el sistema.

Con respecto a la reorganización curricular, según diversos estudios y experiencias es recomendable determinar los planes de estudio en función de ciclos de aprendizaje, lo que significa abandonar la práctica de hacerlo según una secuencia anual de estudios, e introducir currículos modulares y progresivos, que dejen al profesor o equipo docente un margen para adaptarlos al ritmo de aprendizaje de cada niño. En cuanto a los materiales didácticos, es evidente que la disponibilidad de libros de texto es uno de los factores que más contribuye a mejorar el rendimiento escolar en la enseñanza primaria.

En general, los países deberían aspirar a que cada alumno disponga de los textos escolares correspondientes a las materias principales del programa. Para alcanzar esa meta es posible que, en una primera etapa, el Estado deba responsabilizarse de la distribución gratuita de libros de texto en las escuelas públicas y subvencionadas. Otra opción sería otorgar un subsidio a las escuelas o a las familias para adquirir este material, subsidio que podría ser escalonado según la zona y el nivel de ingreso de los hogares. Esta alternativa tiene la ventaja de encauzar más efectivamente el gasto fiscal, además de permitir un margen de diversidad de libros de texto entre escuelas; su desventaja es que demanda una mayor capacidad administrativa pública. De todos modos, el costo de una política de este tipo sólo representaría un porcentaje mínimo de los gastos corrientes de educación, como lo demuestran los casos en que se han adoptado medidas de esa índole. ⁽¹⁰⁾

Además de transmitir contenidos, la educación debe enseñar a obtener y a analizar información. En la sociedad moderna, los conocimientos están contenidos en múltiples fuentes (bibliotecas, bancos de datos, manuales, prensa y revistas, medios de comunicación social, expertos, etc.), y el individuo podrá acceder a ellos en la medida en que haya aprendido a usarlos. El uso de los medios modernos como la computación, tiene especial relevancia, dado que su difusión en la región ha avanzado con tal celeridad que conviene considerarlos en cualquier estrategia educacional futura. El encuentro y la interacción entre la educación y las tecnología de la información y comunicación deberán necesariamente comprender dos aspectos: primero, el uso de tales medios para fines directamente educacionales, y más importante en el mediano plazo, el aprovechamiento del contenido y de

¹⁰ George Psacharopoulos y Maureen Woodhall, *Education for Development. An Analysis of Investment Choices*, Banco Mundial, Nueva York, Oxford University Press, 1985.

las técnicas de los medios modernos para fines educacionales, mediante su integración a los procesos de aprendizaje y como vía para la apertura de la escuela hacia la comunidad.

- **Mejoramiento de la enseñanza de las ciencias**

Las políticas destinadas a garantizar el acceso universal a los códigos de la modernidad deberían otorgar una especial atención al mejoramiento de la enseñanza de las ciencias en los niveles básico y medio. La incorporación de áreas indispensables para la comprensión del mundo y la sociedad modernos resulta fundamental en un proceso de preparación para desempeñarse en la sociedad. Al integrarlas al currículo no sólo se fortalece la formación científica de los alumnos sino que esta aproximación al tema de la enseñanza de las ciencias supone además de una más completa formación ciudadana un mayor estímulo a las vocaciones científicas.

- **Incentivos a la asistencia escolar**

A los problemas de acceso y de calidad de la enseñanza que se enfrentan en el empeño por universalizar los códigos culturales de la modernidad, a veces se agrega el de una baja demanda efectiva, sea por limitaciones económicas de las familias de que la educación tiene una baja rentabilidad, todo lo cual se traduce en altas tasas de inasistencia y de deserción escolar de niños y adolescentes. Entre las medidas posibles para superar esta situación se cuentan:

- a. Adaptar el calendario escolar a los requerimientos de la economía local;⁽¹¹⁾
 - b. Establecer una correspondencia entre el financiamiento y el número efectivo de alumnos/día computados; esta medida, sin embargo, puede acarrear problemas allí donde factores climáticos, culturales y de organización del trabajo conspiran contra la asistencia de los alumnos;
 - c. Fijar incentivos directos a la asistencia; en áreas escolares pobres, como la creación de comedores escolares y la provisión de servicios de salud;
 - d. Realizar campañas de sensibilización respecto de los beneficios de la educación.
- b) Programas de educación y capacitación de adultos

¹¹ En las zonas rurales del Uruguay, las clases empiezan a las 10:00 de la mañana (y no a las 7:00 como en las zonas urbanas), para permitir que los niños colaboren en las tareas agrícolas. En Cuba, las vacaciones coinciden con la zafra y en ciertas zonas de Guatemala y Costa Rica, con la cosecha del café. En una experiencia original en Bolivia, los maestros se desplazan con los trabajadores agrícolas estacionales, según los requerimientos de mano de obra.

Casi 50% de los trabajadores son analfabetos totales o funcionales, en el sentido de que no han tenido acceso a la educación formal o que no han permanecido en ella el tiempo suficiente como para aprender a leer, escribir y contar. En vista de que la educación y la capacitación se potencian entre sí, es necesario ampliar el acceso y mejorar en forma simultánea los programas destinados a los adultos, especialmente a los provenientes de grupos desfavorecidos, que les permitan elevar el nivel de sus aptitudes básicas y sus potencialidades de inserción productiva y de participación social.

- **Programas para reforzar las aptitudes básicas de los adultos**

En varios países de la región, un vasto segmento de la población es analfabeta absoluta o funcional ⁽¹²⁾ y, por lo tanto, se halla total o parcialmente excluida de los procesos de integración social y de modernización de la economía. En países donde el analfabetismo absoluto o funcional es generalizado deberían realizarse campañas masivas de alfabetización y enseñanza básica, con el propósito explícito de elevar el nivel mínimo de aptitudes de la totalidad de la población.

En los demás países, los programas deberían ser dirigidos a grupos claramente delimitados y preocuparse por garantizar cierto grado de aplicabilidad dentro de plazos razonables de los conocimientos adquiridos. Esto significa que los cursos deben estar asociados a la generación de ingreso adicional. De hecho, las experiencias que no han considerado ese enfoque y que han utilizado los locales y docentes del sistema de educación formal con el único propósito de complementar los conocimientos básicos de la población adulta, han tenido poco éxito.

- **Programas de capacitación para los sectores vulnerables**

Aun cuando se logre generar una estructura institucional abierta y flexible, la participación de algunos sectores continuará siendo mínima, debido a su menor capacidad para organizarse y expresar sus demandas. Es necesario, diseñar fórmulas que permitan identificar las necesidades de esos grupos y fomentar su activa participación, con el propósito de que eventualmente puedan organizarse para lograr una representación efectiva en la comunidad.

En este sentido, se pueden señalar tres grupos específicos que son los que probablemente tendrán mayores dificultades para comunicar sus necesidades de formación: las personas ocupadas en las pequeñas y medianas empresas, las que laboran en el sector informal, urbano o rural, y los desempleados.

¹² Dado que no existen mediciones más precisas, se suele considerar como analfabetos funcionales a las personas con menos de tres años de educación formal.

2.5.3. Impulso de la creatividad: acceso, difusión e innovación Científico-Tecnológica

La experiencia internacional ha demostrado que el crecimiento y la competitividad a nivel de los países y de las empresas se relaciona positivamente con la puesta en práctica de políticas específicas sobre acceso, difusión e innovación en el campo de la ciencia y tecnología. Los sistemas de educación, capacitación e investigación y desarrollo, así como las organizaciones e instituciones mediante las cuales se materializan, determinan sistémicamente la capacidad social de absorción tecnológica de un país e inciden sobre el ritmo y la magnitud de la incorporación y difusión de nuevas tecnologías, al igual que sobre el potencial de innovaciones futuras. La política de ciencia y tecnología y el patrón de ventajas competitivas de la industria de un país deben prestarse mutuo apoyo.

La experiencia internacional sugiere que existen cuatro áreas clave en materia de política tecnológica: Adquisición de la tecnología extranjera más adecuada para reducir la diferencia entre la mejor práctica local y el nivel internacional; uso y difusión racional de la tecnología, especialmente con el fin de reducir la dispersión de la eficiencia económica entre empresas en diferentes sectores y entre sectores; mejoramiento y desarrollo de tecnologías para mantener el ritmo de los avances más eficientes.

a) Fortalecimiento de la oferta

Algunos países de la región han elaborado programas para fortalecer su oferta tecnológica. De tales iniciativas se desprende que generalmente comprenden una serie de medidas comunes, que pueden ser clasificadas como sigue:

- Aumento de incentivos otorgados a las instituciones de educación superior y a los centros tecnológicos para elevar su oferta en cantidad y calidad.
- Perfeccionamiento de la función directiva en los centros tecnológicos del sector público.
- Promoción de la oferta de tecnología comercializable o transferible de las empresas nacionales, por medio de agentes de enlace especiales.
- Agilización de la transferencia de tecnologías desde el extranjero hacia las empresas nacionales, por medio de agentes de enlace especiales.
- Establecimiento de vínculos que permitan complementar la oferta nacional de tecnología con el apoyo, de científicos e investigadores nacionales residentes en países desarrollados.

Existen, además, muchas acciones directas, de alcance general o sectorial, que también contribuyen a fortalecer la oferta tecnológica. En el ámbito educativo, por ejemplo, se puede establecer un sistema de formación postsecundaria para egresados de la

enseñanza técnica media, con menciones en áreas industriales específicas, o en grupos articulados de sectores. Paralelamente, es posible fortalecer o crear postgrados y laboratorios en disciplinas tales como diseño industrial, gerencia de la producción, gestión tecnológica e ingenierías.

b) Fortalecimiento de la demanda

Entre las medidas para lograr este objetivo figuran las siguientes:

- Creación de centros de gestión tecnológica que promuevan la demanda de tecnología por parte de las organizaciones empresariales y las empresas.
- Fomento, vía demanda estatal, del establecimiento de mecanismos de subcontratación que impliquen transferencia de tecnología.
- Desarrollo de programas educativos destinados a sensibilizar a directores y mandos medios de las empresas con respecto a las oportunidades que ofrece la tecnología disponible.

Al nivel de las empresas, puede facilitarse el acceso al crédito para apoyar la modernización tecnológica mediante acciones dirigidas a superar la segmentación de los mercados financieros; esta medida es particularmente importante en el caso de la mediana y la pequeña empresa.⁽¹³⁾ Otra alternativa es la constitución de grupos gerenciales tecnológicos de trabajo para facilitar la gestión y el cambio tecnológico a nivel de empresas o de ramas industriales.

c) Agentes de enlace

La vital función de enlace entre oferta y demanda tecnológicas, puede ser desempeñada por diversos agentes, tales como:

- Centros para elevar la competitividad internacional en áreas de comercio exterior, gestión tecnológica, diagnóstico de problemas y prescripción de soluciones alternativas.
- Centros de gestión orientados a la pequeña y mediana industria, para el mejor aprovechamiento de la capacidad instalada, la identificación de problemas y la formulación de soluciones viables.

¹³ Equidad y Transformación productiva, cap.VII

- Programas de educación a distancia para pequeños empresarios, cámaras de comercio, empresas con sistemas de subcontratación.
- Centros o programas que capaciten a los ejecutivos para elevar el nivel de competitividad tecnológica.
- Programas para estudiantes universitarios emprendedores, como actividad incubadora de empresas de base tecnológica y de consultoría tecnológica.
- Centros de adiestramiento técnico para obreros destinados a desarrollar habilidades en las áreas de manufactura, mantenimiento, pruebas y control de calidad, diseño, normalización y acceso a información técnica.
- Oficinas de enlace en las universidades para facilitar la transferencia de tecnología a las empresas, asesoramiento en administración e ingeniería, educación permanente, investigación y desarrollo tecnológico.
- Ferias y exposiciones tecnológicas por ramas industriales o regiones.
- Centros de asistencia técnica según las necesidades de cada área.
- Compañías o instituciones dedicadas a reunir capital de riesgo para apoyar a empresas tecnológicamente promisorias.
- Entidades para impulsar el desarrollo industrial y la explotación de patentes mediante la concesión de licencias.
- Centros de normalización y de certificación de calidad, especializados por ramas industriales, con participación mayoritaria de empresarios.
- Centros de diseño dirigidos a las empresas medianas y pequeñas.

Ha sido posible detectar la necesidad de tales agentes de enlace para impulsar la capacidad de innovación tecnológica de diversos sectores productivos en la región. La aplicación de las siguientes políticas podría incentivar su desarrollo:

- Complementar financiamiento privado con financiamiento público temporal, para la habilitación de agentes con cobertura regional, sectorial o mixta.
- Difundir información entre las empresas e instituciones de investigación sobre los agentes existentes y las funciones que realizan.

- Crear redes modernas de información tecnológica según las necesidades de las distintas ramas.

d) Medidas para articular al sistema científico y tecnológico con el aparato productivo

Existen medidas, incluyendo algunas ya enunciadas, que pueden resultar eficaces para promover una estrecha vinculación entre el sistema científico y tecnológico de un país y su base empresarial; entre ellas se destacan las siguientes:

- Fomentar la realización de actividades de investigación y desarrollo por parte de las empresas, en especial mediante apoyo crediticio y tributario.
- Promover el escalamiento o paso de los procesos científicos de laboratorio a aplicaciones experimentales en plantas piloto.
- Establecer parques científicos industriales, vinculados a universidades que cuenten con la capacidad para ello.
- Hacer participar a los investigadores, que generan innovaciones en los beneficios económicos derivados de ellas.
- Incentivar el desarrollo de empresas de consultoría y de servicios científico-tecnológicos.
- Fortalecer las instituciones y unidades de extensión científico-tecnológica.

Realice ejercicios nº 13 al 15

CLASE 06

2.5.4. Gestión Institucional Responsable

Requisito para asegurar el óptimo funcionamiento interno y externo de un sistema educativo descentralizado, es la existencia de un mecanismo de evaluación del rendimiento escolar y docente. Sobre los antecedentes que este instrumento proporcione, se podrá demandar que se eleve la calidad de la enseñanza, los establecimientos, mejorar su desempeño y las autoridades, centrar su acción precisamente donde los rendimientos sean más bajos y afecten la equidad.

a) Sistemas de información y evaluación de la Educación Básica y Media

Entre las acciones orientadas al logro de una gestión institucional responsable, es prioritario diseñar e implantar procedimientos regulares de supervisión y evaluación de los establecimientos de enseñanza básica y media, de modo que la sociedad disponga de información suficiente y oportuna sobre las características principales de su funcionamiento.

- **Establecimiento de sistemas de medición**

Deben establecerse sistemas para evaluar periódicamente el cumplimiento de las metas curriculares centrales y la eficiencia interna del sistema en enseñanza básica y media. Tales mediciones harán más factible que los directivos asuman públicamente la responsabilidad por su gestión y permitirán, a la vez, identificar potenciales problemas y deficiencias y, eventualmente, buscar soluciones en el marco de las instancias de administración local.

- **Orientaciones para programas focalizados de apoyo educativo**

Los sistemas de medición y evaluación, permitirán a las autoridades centrales y locales identificar los establecimientos que registran las mayores deficiencias en su desempeño, así como las principales fuentes de desigualdades dentro del sistema. Sobre esa base se podrán definir acciones para remediar las situaciones detectadas. El Estado debería estar en condiciones de prestarles apoyo técnico y de respaldarlos durante el proceso en que por sí mismos conciban y realicen su proyecto educativo.

Es crucial que las autoridades educativas centrales y locales, ofrezcan programas de apoyo, que pueden ser de nutrición complementaria, de ayuda pedagógica adicional, de mayor provisión de materiales didácticos; todo ello de particular importancia para compensar las deficiencias iniciales de los alumnos.

b) Evaluación Institucional en la Educación Superior

A lo largo de la pasada década, diversos sectores en países de la región, han venido reclamando la creación de mecanismos de evaluación del sistema de educación superior, con el fin de elevar su calidad y su eficiencia. De hecho, la región se ha incorporado así, a un proceso internacional que, con diversas características, lleva ya varias décadas de evolución. Sus factores determinantes han sido la aparición, por un lado, de un Estado evaluador y, por otro, de una ética competitiva como principal fuerza de desarrollo de las instituciones de educación superior. ⁽¹⁴⁾ El Estado evaluador puede entenderse como una alternativa a la

¹⁴ (8) Guy Neave, On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988, European Journal of Education, vol. 23, No. 1/2, 1988.

reglamentación burocrática minuciosa, que ofrece a las instituciones una mayor autonomía en la definición, organización y desempeño de sus actividades.

La efectividad y la eficiencia de las instituciones de educación superior no pueden medirse únicamente en función del concepto habitual de rentabilidad ya que su finalidad no es producir utilidades, sino cumplir el conjunto de funciones que la sociedad les ha encomendado; estas funciones producen efectos (y no sólo rentabilidad) difíciles de valorar y evaluar correctamente. De allí que los criterios de efectividad y eficiencia aplicados a las instituciones académicas deban adaptarse a la complejidad y a la independencia características de estas organizaciones y medirse según esos parámetros de calidad.

En sistemas de educación superior altamente diversificados como los de la región, tales evaluaciones de efectividad y eficiencia deberán ser cuidadosas y considerar los objetivos, las misiones y las metas que se ha propuesto cada establecimiento. No necesitarán ser exclusivamente, ni siquiera principalmente, cuantitativas, como ocurre cuando se aplican indicadores de desempeño.

Además, el sistema de evaluación académica debería incentivar la autoevaluación institucional. La eficiencia no es incompatible con el quehacer académico, aunque no sea su valor predominante ni el criterio único para medir su éxito. Así, es importante que se adopten medidas para que las instituciones asuman un más alto grado de responsabilidad pública por sus resultados, en un marco de mayor transparencia informativa y de más adecuado control sobre el destino de los recursos fiscales.

c) Sistemas de evaluación de la eficiencia externa de la educación

Por último, también será preciso crear mecanismos que permitan medir la eficiencia externa de los establecimientos educacionales, o sea, su capacidad para impartir una formación que responda a las necesidades de los usuarios y de las empresas. Estos sistemas de evaluación, serán particularmente útiles para los establecimientos de capacitación técnico-profesional de niveles secundarios, postsecundarios o ajenos al sistema formal de enseñanza.

Los indicadores más explícitos de eficiencia externa, son la facilidad de los egresados para insertarse en el mercado ocupacional y el valor relativo que se concede a sus títulos. Aunque como medida resulte algo simplista, la información al respecto podría ser recopilada y divulgada por fuentes oficiales con cierta regularidad a fin de aumentar la transparencia del mercado de formación postsecundaria, que en varios países de la región ha crecido en forma veloz y poco controlada. Una condición para evaluar la eficiencia externa de la educación y de la capacitación es el conocimiento del mercado de trabajo. El descenso del empleo formal tradicional en los años ochenta ha inducido a varios países de la región a establecer sistemas nacionales de empleo, que reúnen antecedentes sobre las características de las ocupaciones disponibles, los diferenciales de salarios, los requisitos de calificación.

2.5.5. Profesionalización y Protagonismo de los Educadores

Las dos principales exigencias que un sistema eficiente de formación de recursos humanos impone a los educadores, esto es, el compromiso con una educación de calidad y la capacidad para administrar en forma autónoma y responsable los establecimientos y recursos a su cargo, ilustran la urgente necesidad de profesionalizar a los docentes.

a) Procesos de Reclutamiento, Formación y Capacitación

- Educación básica y media

En la medida en que el sector público continúe siendo el principal proveedor de servicios educacionales en los niveles, básico y medio, es importante reformar aceleradamente los procesos de reclutamiento, formación y capacitación de los docentes. Parece razonable considerar que haber completado la educación media, constituye un requisito mínimo para los maestros de enseñanza primaria, y que una formación postsecundaria, lo es para los profesores de educación media.

La manera más efectiva de mejorar las competencias profesionales de los maestros en ejercicio es realizar programas especiales de capacitación docente, de fácil acceso y asociados a un claro sistema de incentivos. Un buen ejemplo sería un programa de educación a distancia, combinado con servicios de asesoría profesional, como parte de un plan de estudios conducente a la obtención de un certificado profesional.

Al mismo tiempo, los establecimientos de formación docente también deberían aprender de experiencias de ese tipo. En vez de concentrarse en una larga formación académica, el proceso de formación docente debería contemplar una preparación pedagógica más breve, combinada desde el inicio con prácticas directas, en las que el alumno-maestro vaya asumiendo responsabilidades crecientes.

Posteriormente, a lo largo de la vida profesional, deberían existir oportunidades flexibles y estimulantes de perfeccionamiento continuo. Por ejemplo, las visitas a otros establecimientos para conocer directamente diversos métodos de enseñanza tendrían que constituir una práctica sistemática.

- Educación profesional y postsecundaria

Sería conveniente que las instituciones de enseñanza técnica, profesional y superior, dispusieran de mayor libertad para reclutar docentes. Especialmente en el caso de la formación técnica y profesional, es importante contar entre los profesores con expertos que provengan directamente del sector productivo. Los mecanismos de acreditación y certificación ya mencionados permitirían, por su parte, asegurar la calidad de la enseñanza impartida por estos profesionales.

- Remuneraciones e Incentivos

El tema de la remuneración de los docentes es crítico en varios países de la región, especialmente en los que ésta ha sufrido un marcado deterioro en términos reales durante la década pasada. Sin embargo, no es posible definir teóricamente un nivel salarial adecuado para las distintas categorías de docentes. Parte del descenso relativo de sus sueldos se debe al aumento de la cobertura educacional y, por lo tanto, a la mayor proporción de personas con formación secundaria o postsecundaria. Ese deterioro, registrado en todas las latitudes y para la mayoría de las profesiones, es lo que los sociólogos llaman un efecto perverso de la expansión educacional y se refleja en el hecho de que los maestros perciben en general un menor salario relativo en los países de mayor desarrollo educacional.

La incorporación de los sueldos del magisterio en el escalafón general de remuneraciones de la administración pública suele ser contraria a su flexibilidad y a su fijación en un nivel efectivamente competitivo. Para superar este obstáculo se puede recurrir al uso de esquemas de incentivos y bonificaciones para complementar el sueldo base. En la actualidad, la mayor parte de los beneficios de este tipo dependen de la antigüedad en el puesto y sólo ocasionalmente del desempeño real o de la dificultad de la tarea. Así, se llega a la paradoja de que los maestros encargados de las clases más arduas son a menudo profesionales jóvenes, con poca experiencia y menor remuneración. Particular importancia reviste entonces el diseño de un sistema de incentivos que retribuya la participación en actividades especiales o en zonas desfavorecidas, como los programas de educación bilingüe, los de atención especial a establecimientos atrasados con respecto a las metas nacionales, etc., con el propósito de atraer a docentes experimentados y motivados.

Otra opción es el establecimiento de una bonificación por productividad. Aunque no se puede medir el rendimiento pedagógico o académico en forma tan precisa como el rendimiento físico, es posible diseñar criterios sencillos de evaluación. La concesión de ese tipo de incentivos es una práctica internacional relativamente frecuente en el caso de los docentes universitarios; cuando se ha aplicado este sistema en los niveles educativos primario y secundario, generalmente se ha preferido otorgar la bonificación al equipo docente en su conjunto, para no fomentar una competencia negativa entre sus miembros.

b) La nueva Función del director de Escuela

Los nuevos esquemas institucionales que contemplan una mayor autonomía de los establecimientos educativos implican un cambio radical en la función de director de escuela, a quien ahora se le pide que asuma su cargo no sólo como un paso dentro de una carrera, sino como una posición moral, intelectual y funcional, desde la cual tiene la posibilidad de conducir un establecimiento y de imprimirle una dirección. Así, más que meros administrativos se requiere de personas capaces de dirigir y que sean, a la vez, eficientes organizadores.

En la actualidad, la mayor parte de los directores no cuentan con una preparación que les permita asumir el liderazgo y estimular a los docentes; además, suelen carecer de la necesaria capacidad organizativa. Este problema es más grave en las escuelas urbanas grandes, que son organizaciones altamente complejas y difíciles de administrar, y en las escuelas rurales y urbano-marginales, en las que las propias dificultades del proceso de enseñanza hacen necesaria una conducción eficaz. El acceso a la función de director de escuela debería depender no sólo de la antigüedad, sino de la decisión profesional, después de un proceso de capacitación y certificación. En determinadas circunstancias, podría considerarse la posibilidad de separar la carrera de director de escuela de la docente, con requisitos iniciales adicionales, un límite de edad máxima de entrada y un desarrollo paralelo, y no secuencial, a la carrera docente.

2.5.6. Compromiso Financiero de la Sociedad con la Educación

Las políticas de búsqueda y asignación de recursos deberían orientarse en tres sentidos:

Asegurar en lo posible la disponibilidad de un financiamiento amplio, estable y diversificado para la educación, con la concurrencia de fuentes públicas y privadas de financiamiento; Emplear, para la asignación de una parte del financiamiento público, mecanismos que alienten a las instituciones a mejorar sus niveles de calidad y eficiencia e incentiven el uso racional de los recursos; Utilizar, para la asignación de otra parte del financiamiento público, mecanismos selectivos que permitan apoyar a algunos sectores o actividades y aumentar la equidad, mediante mecanismos compensatorios de las desigualdades existentes.

a) Un financiamiento Amplio y Diversificado

- Estabilidad y coherencia del financiamiento público

Las consideraciones sobre la necesidad de aumentar la eficiencia del sistema de formación de recursos humanos, no eliminan la necesidad que existe, en la mayor parte de los países de la región, de ampliar el financiamiento público, para asegurar una educación de calidad. Ese financiamiento debe ser relativamente estable para evitar fluctuaciones en los ingresos de los establecimientos, como las experimentadas por algunos países durante la década pasada, que restan continuidad a los proyectos educativos nacionales y locales.

Similarmente, se deberían reforzar las capacidades de gestión y evaluación de los ministerios de educación, para asegurar su capacidad de realizar en forma eficiente, estudios de factibilidad y evaluación de costos. Varios proyectos educativos anteriores han fracasado por haber sido ejecutados en regiones con insuficiente infraestructura o por no haber contado con las partidas necesarias de financiamiento periódico.

- Diversificación de las fuentes de financiamiento

Una solución para aumentar a la vez el monto y la estabilidad del financiamiento de la educación es la diversificación de sus fuentes. En la región, los recursos fiscales han aportado la mayor parte del financiamiento para la educación y la capacitación técnico-profesional. Existe, por lo tanto, un espacio para el aumento de la contribución del sector privado, ya sea de los hogares o de las empresas. Incluso en el caso de la educación obligatoria, que debe ser impartida gratuitamente por el Estado, pero sobre todo en los demás niveles de la educación y la capacitación, es necesario complementar el esfuerzo público con el privado en el financiamiento de la enseñanza.

Son múltiples las formas que la contribución privada puede adoptar: programas financiados parcialmente por empresas, sobre todo a nivel local, para apoyar escuelas seleccionadas; aportes a la capacitación; pago de aranceles en los niveles superiores del sistema, toda vez que son éstos los más selectivos y los que favorecen en mayor medida a los grupos de ingresos medianos y altos; utilización de exenciones y estímulos tributarios a favor de las personas privadas que hacen donaciones a la educación, la investigación y la cultura; becas privadas para estudiantes pobres de mérito; becas de la industria para estudios de doctorado en el ámbito de la investigación aplicada; contribuciones a fondos específicos de mejoramiento de la calidad educacional.

Las universidades y las instituciones de formación técnico-profesional son las que tienen mayores posibilidades de obtener aportes del sector privado para el financiamiento de la educación. La legislación y las políticas estatales deben incentivar el acercamiento entre las instituciones de educación superior y las empresas a fin de lograr que éstas participen más activamente en el desarrollo científico y tecnológico del país y en la formación de los recursos humanos.

La diversidad de fuentes de financiamiento fortalecerá la efectiva autonomía de las instituciones, las cuales, aprovechando su libertad de iniciativa, podrán reforzar su misión y su identidad propias, a la vez que procurarán elevar sus niveles de calidad y rendimiento con miras a mejorar las condiciones en que solicitan y obtienen recursos. Por su parte, la autoridad pública tendrá mayor flexibilidad para responder a las múltiples demandas que surgen de las necesidades de desarrollo de la educación, distribuyendo los recursos fiscales de acuerdo con criterios objetivos y ajustados a las finalidades que se persiguen.

Una importante racionalización de las prácticas administrativas y del uso de los recursos de origen público, por parte de las propias universidades a fin de corregir las distorsiones que se han acumulado a lo largo de los años, en cierta medida como consecuencia precisamente de la seguridad financiera de que gozaban las instituciones gracias a los ingresos obtenidos con arreglo al modelo de aportes fiscales genéricos, ya que no había mayores exigencias de rendir cuenta de su uso o de esforzarse para su renovación o incremento.

El establecimiento de mecanismos de valorización de los servicios universitarios a precios de mercado. En efecto, la autonomía universitaria supone que en el futuro, las instituciones deberían estar en condiciones de obtener una proporción apreciable de sus recursos gracias a ese procedimiento, tratándose de la venta de servicios, los contratos de investigación, el cobro de aranceles.

b) Mecanismos para la asignación suficiente del financiamiento público

La regulación de la asignación de recursos fiscales en función de los objetivos y las prioridades de desarrollo del país, de las regiones y del propio sistema de educación y formación de recursos humanos, puede materializarse mediante dos tipos de mecanismos: los relacionados con la eficiencia de las instituciones y los relacionados con la prioridad relativa del objetivo perseguido.

Una proporción de las asignaciones fiscales, debería ser canalizada mediante mecanismos que estimulen a las instituciones receptoras a mejorar la calidad e incrementar la eficiencia y la relevancia de las actividades que acometen. La competencia fundada en valores académicos y ejercida a través de proyectos intelectuales, es un principio positivo para el desarrollo de las instituciones de educación.

Existen varios mecanismos para la aplicación de ese principio de asignación eficiente del financiamiento fiscal, los cuales pueden incluso combinarse entre sí:

- El primero delega la evaluación de la calidad y eficiencia de la educación a los usuarios.
- Otra opción es la asignación del financiamiento, según criterios de medición objetiva ex-post, como el mejoramiento en el desempeño escolar o académico de los alumnos.
- Una última alternativa con mayor frecuencia en el nivel superior y universitario, es la evaluación ex-ante de los proyectos educacionales por las autoridades, en función de criterios explícitos de medición.

Se pueden establecer también criterios operativos, para maximizar la eficiencia del apoyo financiero otorgado a proyectos de desarrollo científico y tecnológico. Para ello es útil distinguir entre tres tipos de proyectos:⁽¹⁵⁾

- Proyectos de investigación de transferencia inmediata, para los que se prevé que el lapso entre la obtención de los resultados buscados y su posible incorporación al proceso productivo no pasará, de cuatro o cinco años; Proyectos de investigación de

¹⁵ Información basada en diversos documentos del Banco Interamericano de Desarrollo relativos a créditos para ciencia y tecnología en países de América Latina y el Caribe.

transferencia no inmediata, que son aquéllos en los que el plazo es superior al mencionado en el punto anterior;

- Proyectos de servicios científicos y tecnológicos, que si bien utilizan el mismo instrumental que las ciencias, no generan nuevos conocimientos, productos o procesos, sino que solamente apoyan la investigación y desarrollo o sirven para aplicar y difundir sus resultados.
 - Para financiar estos diferentes tipos de proyectos, se necesitan mecanismos crediticios distintos. Entre los múltiples instrumentos crediticios disponibles para financiar el desarrollo científico y tecnológico, tres parecen ser de particular importancia y han sido utilizados ampliamente por los organismos crediticios multilaterales:
- c) Mecanismos Selectivos de Asignación del Financiamiento Público

El financiamiento para generación y difusión del conocimiento, debería asignarse en función de criterios vinculados a las prioridades de la política educacional.

- Distribución del financiamiento, según nivel educativo y tipo de gasto: las prioridades dependerán de la situación relativa de cada país. En general, el acceso universal a los conocimientos básicos debería ser la primera prioridad.
- Criterio de equidad: el Estado debe asegurar que la distribución de las oportunidades educacionales sea adecuada y equitativa. Esos objetivos sólo se lograrán si quienes pueden pagar el costo de su educación lo hacen, mientras que los estudiantes de escasos recursos, deben tener acceso a un plan solidario de becas y préstamos del Estado.
- Criterio estratégico: por otra parte, la orientación del financiamiento público a la formación de recursos humanos, debería ser coherente con los objetivos estratégicos de la política global de desarrollo y, cuando fuera relevante, con el apoyo a sectores productivos específicos. Asimismo, se pueden concentrar las becas de acceso a la educación superior, en algunas especialidades consideradas más decisivas para el desarrollo productivo del país.

2.5.7. Desarrollo de la Cooperación Regional e Internacional

El esfuerzo que ha de realizar la región en materia de educación, capacitación de la mano de obra y desarrollo científico y tecnológico, es de gran magnitud; en tanto que las condiciones de financiamiento, son sumamente restrictivas. Una de las consecuencias de la escasez relativa de recursos, es que se deberá establecer rigurosamente, un orden de prioridades para la utilización de los fondos, en especial los de origen fiscal. La asignación de

las prioridades puede incluso obligar a cancelar líneas de investigación, que algunos países han llevado adelante por años. La cooperación regional puede ser un mecanismo eficiente para reducir las repercusiones negativas en tales casos. El universo de la educación, de la ciencia y de la tecnología, ofrece amplias oportunidades para aprovechar economías de escala y de alcance, en la medida en que se puedan consolidar proyectos y programas de cooperación regional o internacional.

La cooperación regional e internacional puede desempeñar un papel importante en la puesta en práctica de la estrategia y las políticas propuestas en este documento; en especial, tal cooperación podría cumplir un papel muy positivo en cuatro campos principales: ⁽¹⁶⁾

- a) Cooperación orientada a fortalecer la formación de recursos humanos en los países de América Latina y el Caribe, buscándose una utilización más eficiente de la capacidad instalada en las universidades y centros académicos de la región.
- b) Cooperación regional en lo referente a la articulación entre el sistema de educación y de generación de conocimiento, por un lado, y el sector productivo o el sector de desarrollo social, por el otro. Abordando los problemas relacionados con la utilización efectiva del conocimiento y, por lo tanto, con la vinculación entre conocimiento y desarrollo.
- c) Cooperación regional en el campo de la investigación educativa y en la investigación relacionada con el proceso de generación, difusión y utilización de conocimientos.
- d) Cooperación regional en el proceso de implantación de las propuestas de estrategia y de políticas presentadas en este documento, en términos operativos e institucionales, a nivel de determinados países.

En términos específicos, se pueden destacar las siguientes líneas de cooperación:

- Programas en el campo del mejoramiento de la calidad

Todos los países tendrán participación en el proceso de diseñar y poner en práctica políticas, destinadas a reforzar la calidad de la enseñanza básica. Un elemento crítico para el éxito de dichas políticas, es la organización de sistemas de medición de la calidad y del resultado educacional de los establecimientos, materia en que hay amplio campo para la cooperación técnica horizontal entre los países de la región y para la transferencia y adaptación de los planes y tecnologías desarrollados en los países industrializados.

- Innovaciones al nivel de la enseñanza media

¹⁶ Véase Fernando Chaparro, Cooperación regional e internacional en el campo de la educación y el conocimiento, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), diciembre de 1991.

Compartir el análisis de experiencias innovativas a nivel de la enseñanza media, no ha sido hasta aquí un aspecto preferente de la cooperación internacional. Incluso, algunos organismos multilaterales han tendido que excluir de sus prioridades la asistencia técnica para este nivel de los sistemas educativos. En el futuro, en cambio, puede esperarse que este sector sea uno de los más estratégicos del desarrollo educacional en los países de América Latina y, por tanto, un campo preferente de la cooperación, especialmente para la modernización del plan de estudios, la formación de docentes y la introducción de prácticas que vinculen la educación al medio social y al mercado de trabajo.

- Acreditación de instituciones y programas de educación superior

Hace ya algunos años, se iniciaron los primeros programas de cooperación regional e internacional en este ámbito, con la activa participación de universidades de América Latina y de Europa y la intervención de especialistas de los Estados Unidos y Canadá. El diseño de mecanismos de acreditación para los establecimientos de educación superior y la generación de indicadores y prácticas de evaluación, constituyen procesos de aprendizaje que la cooperación puede reforzar, especialmente en el plano del intercambio y análisis de experiencias, el entrenamiento de personal técnico y el desarrollo de los instrumentos pertinentes.

- Formación de académicos e investigadores

Aunque se trata de una de las esferas tradicionales de la cooperación internacional, la cual suele llevarse a la práctica mediante programas de becas para estudiantes latinoamericanos en universidades prestigiosas del extranjero, esta formación se encuentra amenazada en la actualidad, por la reducción de los fondos disponibles para becas y por el incremento de los costos de la formación académica de postgrado en el exterior. Por consiguiente, se deberá desplegar un esfuerzo especial para revitalizar dichos programas y para concentrarlos en materias de alta prioridad, en cada uno de los países. Asimismo, dicho esfuerzo deberá extenderse hacia la formación de postgrado dentro de la propia región, mediante propuestas innovativas, que incluyan un mayor flujo de docentes desde los países del norte hacia el sur, por períodos más prolongados.

- Reforma Institucional y Administración local

Los procesos de descentralización de los sistemas educativos y de fortalecimiento de la autonomía de los establecimientos abren un amplio campo para la cooperación internacional. Urge formar a toda una nueva generación de administradores educacionales en el nivel local; cambiar, modernizar y reforzar la administración educacional en el nivel central; y desarrollar

nuevos programas tendientes a incrementar la equidad educacional a partir de la descentralización de los sistemas.

- Capacitación Técnica

Tal vez sea éste uno de los aspectos de la formación de recursos humanos, en el que la cooperación internacional pueda incidir más positivamente durante los próximos años, tanto en el nivel de la enseñanza secundaria como de la postsecundaria. Se requiere un replanteamiento global de la capacitación en los diversos canales existentes. Es muy interesante el apoyo de la cooperación internacional a los planes experimentales y experiencias piloto, así como la modernización del equipamiento y el perfeccionamiento de los docentes que intervienen en este ámbito educacional.

- Investigación Educativa

Otro plano en que la cooperación tanto regional como internacional, puede acarrear beneficios de efecto más o menos rápido, es el de la investigación sobre procesos, instituciones y productos de la educación y capacitación. Desde ya, se observa la iniciación de una fase en que se ha ido tornando más habitual el desarrollo de proyectos de investigación educativa de alcance regional o subregional, sobre todo en el ámbito de la investigación orientada hacia la formulación y evaluación de políticas.

- Intercambio de Docentes y Alumnos

Asimismo, la cooperación regional deberá extenderse en el futuro, a un intercambio más activo de maestros, académicos, científicos y estudiantes. En el caso de los últimos, es posible anticipar que en ellos no sólo existe la disposición y el deseo de ampliar su formación mediante estadías en otros países de la región, sino que además, tal práctica redundaría en un fortalecimiento de la integración latinoamericana y serviría para impulsar los necesarios cambios educacionales. En efecto, un incremento del intercambio de estudiantes entrañará necesariamente una más elevada exigencia de comparación entre los niveles alcanzados por los distintos sistemas de educación y una mayor apertura de los mismos a los nuevos estímulos y demandas.

Realice ejercicios nº16 al 18

CLASE 07

3. CONFLICTOS EN LA CONCRECIÓN DE POLÍTICAS EDUCATIVAS LATINOAMERICANAS

Las Reformas Educativas que se llevan a cabo en América Latina desde la década de los ochenta, han tenido como preocupación central mejorar la cobertura, calidad y equidad de los sistemas. En esta corriente reformista han existido dos generaciones:

1. La primera, se ha dirigido a reorganizar la gestión, financiamiento y acceso al sistema.
2. La segunda, ha abordado los problemas que afectan la calidad de sus procesos y resultados.

Al comenzar el siglo XXI, estamos iniciando una tercera generación de reformas centradas en la efectividad de las escuelas; en la conectividad de las mismas con todo tipo de redes, tanto al interior, como al exterior del sistema educativo; en un nuevo tipo de relación con las nuevas tecnologías, entre otras características.

Las reformas de los ochenta estuvieron focalizadas en la descentralización de los sistemas públicos, transfiriendo recursos y responsabilidades a las regiones y provincias. Es una reforma hacia fuera, a través de la cual el Estado y el Gobierno central, transfieren al sector privado lo que puede ser privatizado y a las regiones, provincias y comunas, la gestión y administración de gran parte de los servicios educativos tradicionalmente centralizados. En casi todos los países, este proceso se acompaña de una reducción del aparato público y de una reasignación presupuestaria, favoreciendo principalmente la accesibilidad y cobertura de la educación básica.

En los noventa, se constata un nuevo énfasis en las políticas educativas, que da origen a las reformas llamadas de “segunda generación”, las que se dirigen hacia dentro. Es decir, hacia los modos de gestión y evaluación del sistema; los procesos pedagógicos y contenidos culturales que se transmiten en la escuela. Es decir, la caja negra de la educación. Estas reformas tienen como centro a la escuela y la calidad de los aprendizajes. Se promueven políticas que otorgan mayor autonomía y poder a directores y maestros; cambios curriculares y en las prácticas pedagógicas; se diseñan sistemas de incentivos para maestros, según desempeño y realizan mayores inversiones en infraestructura, textos y otros insumos, especialmente en las escuelas más pobres de la región. Este nuevo ciclo de reformas, está centrado en la calidad de la educación y promueve cambios en el proyecto y gestión educativa de los establecimientos, en la pedagogía, currículo y sistemas de evaluación.

Los cambios educativos producidos en América Latina son importantes, en cuanto al mejoramiento de la cobertura y de los insumos del proceso educativo, tales como:

mejoramiento de infraestructura; distribución de textos gratuitos; innovaciones educativas; uso de la computadora y de redes informáticas, entre otros. Sin embargo, pese a la envergadura de los cambios emprendidos y a los recursos invertidos, los resultados en cuanto a calidad están muy lejos de lo deseado. En efecto, las investigaciones son consistentes en demostrar la persistencia de altos niveles de desigualdad, tanto en el acceso, como en la calidad de los resultados de los servicios a los cuales se accede.

Frente al problema, se ha abierto un importante debate sobre los modelos teóricos y pedagógicos que sustentan las reformas. Las hipótesis de causalidad que se han establecido entre los factores intervinientes en el cambio educativo y el peso que tiene las condiciones sociales, constituye el objeto central de la discusión. Esta no se agota en el examen de estas relaciones. Además de ello, es necesario poner atención en la gestión y ejecución de las reformas, ya que en este tipo de procesos radica gran parte de sus problemas.

La formulación de políticas de reformas educativas y su puesta en práctica, constituye un amplio proceso social y comunicativo. En efecto, las reformas educativas tienen por objeto producir cambios culturales que afectan los contenidos, las prácticas y las interacciones de los actores relacionados con el sistema educativo. Este proceso de cambios se realiza en un complejo sistema de relaciones, en el cual los actores intervienen con sus propios marcos de referencia desde los cuales piensan, definen sus intereses y las estrategias colectivas de acción. En estas interacciones se producen consensos, disensos y espacios de incertidumbre.

Esta dinámica alude a un amplio campo de mediaciones que existe entre la formulación de las políticas y su realización en los contextos específicos de cambio. En este campo, los actores pueden apoyar, desviar, proponer, neutralizar, o resignificar total o parcialmente, las propuestas diseñadas. Entendemos las mediaciones no como un mero filtro de los procesos de cambio, sino como un espacio y oportunidad para la construcción de discursos, compromisos y orientaciones de acción que hacen viables y sustentables los cambios que se proponen.

En este contexto, adquiere importancia la investigación y análisis de las experiencias de reformas, que se llevan a cabo en nuestros países. El estudio de sus procesos de ejecución y la evaluación de sus resultados, son importantes fuentes de aprendizajes para el rediseño de las políticas de este nuevo siglo. En el marco de esta discusión, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá (CIID) patrocinaron entre los años 1996 y 1998, una serie de estudios sobre políticas sociales y reformas en educación y salud; seguridad social y sistemas de evaluación y monitoreo en América Latina. En esta tarea se comprometieron cinco universidades y seis centros privados y públicos de investigación de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador y Perú.

3.1. Tipos de Reformas y concepción del cambio

Por lo general, las reformas se han basado en un modelo lineal del cambio. Los grandes acuerdos sociales, se traducen en políticas públicas, en la medida que los asumen las organizaciones gubernamentales. Desde esta instancia, «bajan» hacia la sociedad, esperándose que las instituciones encargadas de su ejecución, actúen en forma eficiente y eficaz, para el logro de sus metas. Por otra parte, se espera que los usuarios de las reformas, aprecien sus beneficios y se orienten con un máximo de racionalidad hacia las mismas. Desde el punto de vista de los diseños y evaluación, este modo lineal se ve reforzado por modelos preocupados de establecer una relación causal unidireccional entre insumos, procesos y resultados.

En la mayor parte de los casos estudiados, las reformas nacen de leyes nacionales y son impulsadas desde arriba por el Estado. Es el sistema el que inicia la transformación de sí mismo y ello ocurre, por lo general, gracias a minorías activas y consistentes ubicadas en los aparatos centrales del Gobierno. En el caso de la política educativa de Brasil, por ejemplo, es el grupo reformista central (federal) el que promueve el cambio. Así entonces, en este caso, los actores estratégicos del cambio, son las autoridades políticas de educación, localizadas en la jerarquía más alta del sistema. El grupo promotor de la reforma, a su vez, actúa en un campo difuso y fragmentado por los intereses de diversos actores. Frente a ello, tiene que desarrollar distintas estrategias de negociación, con el fin de reunir apoyos y vencer resistencias. En varios países, las reformas se realizan al mismo tiempo que se llevan a cabo políticas de ajuste económico. Por esta razón, las reformas para algunos actores aparecen asociadas a privatizaciones; reducción de presupuesto; búsqueda de mayor eficiencia y reducción de gastos. En otros casos, las reformas educativas se incluyen en el marco de paquetes más amplios de leyes, con el fin de negociar acuerdos amplios en el poder legislativo.

Los estudios demuestran las dificultades que tienen este tipo de las reformas. Destacan su carácter sistémico y no lineal; la variedad de causas de los problemas identificados; los cambios que requieren de las percepciones y actitudes de la población y subrayan las diversas y complejas interacciones entre la burocracia pública; la dirigencia política; las instancias organizadas y no organizadas de la sociedad.

Para caracterizar las reformas, suelen clasificarse en tipos tales como:

- Desde arriba hacia abajo;
- De abajo hacia arriba; o bien,
- Reformas del tipo cambio global e incremental.

Sin embargo, estas distinciones no permiten dar cuenta de la complejidad de los procesos de diseño y ejecución de las reformas. En efecto, estas categorías son insuficientes para dar cuenta de procesos sistémicos, donde las interacciones y transacciones entre actores, adquieren gran relevancia.

Un estudio realizado sobre la reforma educativa de la provincia de Buenos Aires, es un buen ejemplo del proceso que va desde arriba hacia abajo. Se inicia con una ley federal de Reforma, la que es asumida posteriormente, por la provincia, al dictar su propia ley para organizar el proceso de reforma. Un caso parecido es el de Colombia. La Constitución de 1991 plantea el imperativo de la modernización de la educación, la que manda al Gobierno a presentar una propuesta o Ley de reforma educativa.

El caso de El Salvador, en cambio, se trata de una reforma educativa que va de abajo hacia arriba. La experiencia Educo nace de la experiencia de los poblados campesinos que estaban en la zona de guerra. En estas comunidades, la educación tenía una forma autónoma y sin injerencia estatal; contratando ellos a los maestros para que enseñaran a sus hijos. Este modelo es recuperado por las políticas educativas y se extiende luego a toda la zona rural y, finalmente, a las zonas urbanas.

Los estudios muestran que estas distinciones no son absolutas. La experiencia de Buenos Aires se basa en las discusiones y consensos del Congreso Pedagógico. Tales acuerdos son recontextualizados en la Ley Federal. En el caso de Colombia, las posibilidades que abre la ley, genera un amplio movimiento de discusión nacional de las propuestas realizadas por el Gobierno. Del mismo modo, la experiencia desde abajo de El Salvador, fue implementada y generalizada, gracias a la acción decidida del Ministerio Central que, a su vez, contó con una ministra estable y de gran prestigio en el país. De este modo, lo de arriba y abajo, son más bien momentos del ciclo de formulación y ejecución de políticas, que un estado particular y estático de las mismas.

Otra forma de clasificación, es la que distingue una reforma tipo global, de las que son incrementales. Las primeras son generales e inmediatas y las segundas son parciales y progresivas. Las primeras abordan el sistema en su totalidad. Las reformas incrementales, en cambio, promueven que las unidades descentralizadas de los sistemas que, a su vez, tienen relaciones abiertas con su entorno, pongan en práctica las distintas innovaciones de un modo gradual, de acuerdo a sus propios ritmos y realidades organizacionales y culturales.

En Chile, por ejemplo, las políticas educativas emprendidas en el segundo gobierno de la concertación, se han extendido a todo el sistema, en sus diferentes niveles, constituyéndose así en una reforma de tipo global. En Perú, la reforma educativa se inicia con un proceso centrado en el mejoramiento de la gestión; luego, sigue con la construcción

de establecimientos escolares y finalmente, en 1997, con una política integral de mejoramiento de la calidad de la educación primaria.

Las reformas educativas y sociales, son transformaciones culturales, que requieren del consenso e involucramiento de todos, para su éxito. Por ello, las estrategias de cambio dependen, en gran parte, de las capacidades de la base profesional y técnica de los sistemas y de los contextos institucionales en que ésta se desempeña. Para lograr cambios como los propuestos, se requiere de variados y complejos procesos de construcción del capital humano e institucional.

En regímenes democráticos, no resultan las aplicaciones desde arriba. De este modo, los reformadores deben relacionar sus proposiciones con las ideas previas, experiencias y culturas de distintos grupos, cuyos intereses convergen y compiten en los campos educativos y de la salud. Los procesos de reforma, constituyen así un esfuerzo de concertación social, que promueve nuevas interpretaciones y prácticas de acción, sobre los caminos y medios para mejorar la calidad y relevancia de la provisión de servicios. Los conflictos y obstáculos que enfrentan las reformas, constituyen momentos inevitables de un proceso, en el cual los actores de un modo racional y pragmático, optan por los caminos viables y de mayor importancia para el logro de los cambios propuestos.

3.2. Procesos de Centralización y Descentralización

Pese a los esfuerzos por descentralizar la gestión de las reformas y procesos educativos, se constata que estos procesos son más bien formales, que reales. En América Latina existen distintos modelos y procesos de descentralización. Por ejemplo, del centro a los estados en los países federales (Argentina, Brasil y México); de los estados a los municipios (Brasil, Chile, Colombia y México) y de los estados a las unidades escolares en forma directa (Brasil, Colombia, El Salvador y Nicaragua). En Argentina se inicia en 1992 una transformación del sistema educativo, que traspasa la provisión de los servicios desde el Gobierno nacional, a las provincias. En Brasil, en cambio, la política de descentralización educativa ocurre en los tres niveles simultáneamente. En efecto, se transfieren recursos y poder a Estados y municipios y, al mismo tiempo, se entrega autoridad y poder a las unidades escolares y a las familias, para la gestión de los establecimientos.

Estudios realizados, demuestran que la eficiencia y eficacia de estos procesos dependen, fundamentalmente, de las culturas organizacionales de las instituciones receptoras y de la capacidad que tengan los reformistas de construir alianzas a nivel provincial y municipal. La descentralización en cascada, plantea una serie de conflictos que retrasan los procesos de cambio. Las burocracias centrales, tienden a retener un poder expresado, a través de regulaciones y del control de procedimientos. Las instancias provinciales y municipales ven afectados sus ritmos y estilos de cambio por la presión y

regulación desde el centro. Los intereses de los municipios, no siempre coinciden con los de la comunidad, y las autoridades deben negociar con alcaldes, prefectos, directores, y asumir una serie de conflictos institucionales. Por último, los alcaldes tratan de evitar un incremento del gasto en educación y, a la vez, no miran con beneplácito el poder y atribuciones que se traspasa a la comunidad.

Un modo diferente de ver el problema, es el que ofrece el caso de El Salvador. En esta experiencia, la descentralización traspasa el límite del municipio para llegar a la propia comunidad. Son ellos los principales interesados en los beneficios de la educación y quienes pueden exigir mayor responsabilidad y calidad de resultados. Es aquí donde radica el mayor poder para controlar los resultados. Este proceso se puede llevar a cabo con mayor facilidad, en las localidades rurales y donde hay menos peso de la institucionalidad estatal. En esta misma dirección, es relevante la experiencia de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) ejecutados en Colombia y que promueven la plena autonomía de los establecimientos educacionales, tanto en el plano de los recursos, como en el de sus opciones pedagógicas.

La descentralización beneficia la cobertura de los programas y la eficiencia de los mismos. En Brasil son importantes los avances en cuanto a acceso y cobertura de los servicios educativos, gracias a la descentralización. Por otra parte, también es importante la dinámica que promueven los procesos de descentralización en el desarrollo de la participación social, como lo ilustran los casos de Brasil, El Salvador y Perú.

Sin embargo, sus efectos redistributivos no son claros. En el estudio de los programas descentralizados de Brasil, los diferentes indicadores de eficiencia y eficacia, confirman una pauta sistemática, que tiende a oponer en el polo positivo las escuelas estatales grandes y medias, ubicadas en regiones más desarrolladas; y en el polo negativo, las escuelas municipales pequeñas y localizadas en el Nordeste y en el Norte.

Los principales obstáculos encontrados en las escuelas y municipios son principalmente institucionales y aluden a las bajas capacidades administrativas; de gestión y de capacitación de los actores para asumir las funciones de la descentralización; y en los sistemas de seguimiento y acompañamiento que deben seguir las nuevas funciones de regulación y coordinación de las entidades centrales. Por otra parte, y en el caso de El Salvador, los principales problemas se observan en las localidades vulnerables que, a su vez, son las que movilizan menor capital social. En Colombia, los municipios más pequeños no obtienen los recursos suficientes por concepto de transferencias, ni cuentan con recursos propios para asumir eficientemente la responsabilidad de la educación.

En conclusión, los estudios analizan distintos modelos y estrategias de centralización. Del centro a los estados o provincias; de los estados a los municipios o a la escuela directamente. La descentralización tiene mayor incidencia en la accesibilidad y eficiencia en

la provisión de servicios, que en la calidad y equidad de sus resultados. Para ello, es necesario realizar cambios en la organización cultural de las instituciones y en los modelos teóricos que sustentan los estilos de gestión. La flexibilidad en los límites y objetivos definidos por los programas y en las relaciones comunicativas que tienen los actores involucrados, favorece cambios en la calidad.

Se constata la falta de capacidades institucionales a nivel local, para asumir las responsabilidades que implica la descentralización y de instrumentos y competencias para interactuar con alcaldes; burocracias municipales; directores de establecimientos; gerentes locales; asociaciones de padres y representantes de la comunidad. Surgen importantes necesidades de capacitación del personal y de instrumentos de seguimiento y de evaluación. Ahora bien, los propios procesos de descentralización, pueden incidir en la generación de estas capacidades.

Para una descentralización exitosa, se requiere del apoyo de las instancias centrales y un adecuado equilibrio. En los programas analizados, el contexto de apoyo del entorno municipal (Perú) o estatal (Brasil) resulta ser clave para el funcionamiento de las unidades autónomas. En el mismo sentido, cabe señalar que el logro de la autonomía escolar en El Salvador, fue posible gracias al liderazgo y peso político de la ministra que estuvo ocho años en el cargo, impulsando dicha política. En síntesis, parece que los cambios funcionan mejor, cuando el Estado se involucra y favorece su realización.

Realice ejercicio n° 19 al 21

CLASE 08

3.3. La Participación de los actores

Existe un amplio consenso en que las reformas actuales no son sustentables si la población no se involucra en su diseño y ejecución. En efecto, el logro de metas en la calidad de los servicios, implica el involucramiento de todos los actores en nuevas interacciones, comunicaciones y responsabilidades, para solucionar los problemas que afectan a la población más pobre.

En el campo de la educación, las reformas promueven cambios sustantivos en las prácticas de enseñanza y en las modalidades de aprendizaje. Éstas no ocurren si las personas no se involucran y tejen mutuamente el cambio. Se asume así que la cooperación entre diferentes actores y las interacciones flexibles y permanentes entre la escuela y la

comunidad, garantizarán prácticas innovadoras; conocimientos significativos y el compromiso de todo el entorno, con los aprendizajes que favorecen la integración laboral y social de los sujetos.

Un buen ejemplo de participación, es el caso de Educo en El Salvador. Este es un programa que surge por iniciativa de las mismas comunidades rurales, no atendidas por el Ministerio de Educación. El Ministerio, al evaluar sus resultados, adopta el modelo como política para todas las áreas rurales y luego lo adapta para las áreas urbanas. El programa promueve que Asociaciones Comunales para la Educación (ACE), gestionen a nivel local la educación. El Ministerio de Educación contrata a las ACE para que éstas conduzcan y operen la gestión educativa a nivel local y les transfiere fondos mensualmente para su funcionamiento. Estas asociaciones, a su vez, contratan a los maestros, compran materiales, garantizan la matrícula y cuidan la infraestructura de los establecimientos. Los seis miembros directivos de las ACE son elegidos por la comunidad y tres de ellos reciben capacitación por parte del Ministerio de Educación. El estudio demuestra que cuando se abre la posibilidad de participar, la comunidad responde. En más del 80% de los establecimientos analizados, la elección de los representantes de la comunidad ha sido participativa y no impuesta por el director u otra autoridad. Sin embargo, las asociaciones (ACE) funcionan principalmente con el aporte del presidente y su tesorero. El resto de los miembros de la directiva y de la comunidad, no tiene un mayor interés o tiempo para poder hacerlo. Los padres tienden a delegar la responsabilidad de la educación en la escuela. La falta de una cultura de participación; los tiempos de trabajo; la baja escolaridad de los padres y la percepción que estos tienen de su baja tasa de retorno, afectan la posibilidad de la participación en las zonas rurales.

El principal problema detectado en el funcionamiento de las ACE alude a la posibilidad de abordar problemas de tipo pedagógico. La mayor parte de los directores y profesores considera que estos son problemas técnicos y que deben ser resueltos por los profesores y no por los padres. Por otra parte, la relación patronal de los docentes es con la Junta Directiva. Por tanto, los padres de familia de las ACE están facultados para contratar maestros y personal administrativo, así como para despedirlos cuando no cumplen con sus responsabilidades. Gracias a este poder, los padres han logrado que los recursos se manejen con mayor transparencia y eficiencia; ha disminuido el ausentismo de los profesores y aumentó el número efectivo de horas de clases. Por otro lado, los maestros expresan sus molestias cuando tienen que rendir cuenta y estar presionados por los padres de familia quienes, a su juicio, no están capacitados para evaluar su trabajo en el aula.

Así, las escuelas Educo, logran transformar, en alguna manera, los incentivos; mecanismos de control y de rendición de cuentas de los profesores. Los principales problemas de funcionamiento de estas asociaciones, se encuentran en la falta de tiempo de sus participantes; falta de información sobre funciones y malas interpretaciones, en torno al manejo y administración de fondos. Se logra un buen desempeño, cuando el director muestra flexibilidad en su autoridad y liderazgo. Sin embargo, en las escuelas pequeñas y

más rurales que urbanas, se corre el riesgo que las asociaciones y directivas terminen por ser un comité consultivo para el director o para el consejo de maestros. En efecto, dadas las características del poder local, es muy probable que los consejos directivos terminen más bien por avalar las decisiones del director, en lugar de discutir las o de optar por una diferente.

Hasta ahora, se ha subrayado la importancia de los contextos sociales, institucionales y de las propias percepciones y expectativas de la población, para el logro de una reforma. En efecto, para garantizar la sustentabilidad de la reforma, éstas deben encontrar apoyo y sentido en amplias capas de la población beneficiaria. Sin embargo, el problema no se agota en este acto.

Los estudios demuestran, a su vez, los conflictos que se producen entre el grupo técnico que piensa y diseña las reformas y los actores políticos que deciden las opciones que deben asumir los sistemas de provisión de servicios. Los conflictos entre ambos tipos de actores, se muestran con claridad en el estudio del programa de medición de la calidad de la educación en Mendoza. Después de una aplicación exitosa, su desaparición no respondió la presión activa y pública de grupos de interés (profesores y padres) sino que, principalmente, ello se debió a una decisión de los actores políticos, que vieron en este sistema autónomo una potencial crítica a su propia gestión. En este caso, los responsables del sistema de medición priorizaron los aspectos técnicos sobre los políticos y no generaron apoyos firmes y activos en estos actores, para lograr una mayor permanencia del sistema.

En síntesis, los estudios analizados demuestran que, pese a la importancia otorgada en los discursos y en las políticas, la participación social es muy difícil de lograr. En efecto, las personas no sienten una necesidad innata por participar, ni tampoco existen fórmulas y técnicas preestablecidas transferibles automáticamente, para generar una participación creativa. La trayectoria histórica del Estado y las representaciones que la población tiene de su rol, forma parte de una cultura que favorece más la delegación que la responsabilidad compartida, frente a problemas tales como los de educación y salud. Por otra parte, la cultura de la escuela, las formas de pensar de muchos profesores y padres, la falta de métodos flexibles y participativos para trabajar con familias y la comunidad, afectan la generación de espacios activos de cooperación y de toma de decisiones en el campo educativo.

En los casos analizados, se aprecia que la participación que promueven las reformas educativas, no tiene un sentido político o ideológico. Por el contrario, éstas son entendidas como sistemas de control social de los resultados de la prestación de servicios. Es el modo que tiene la sociedad de promover la responsabilidad (accountability) y la calidad de los servicios, a través de una conexión directa y transparente con los usuarios. En los casos analizados de educación y salud, se observan resultados importantes en la eficiencia y eficacia de los sistemas de provisión.

Los cambios que se promueven, afectan las concepciones tradicionales, tanto del aprendizaje como de la salud. En efecto, los programas analizados favorecen relaciones flexibles entre las categorías académicas y del sentido común de los beneficiarios y una interacción profesional asistida de tipo dialógico. Estos cambios en las categorías de pensamiento, requieren de nuevas alianzas y de relaciones sociales, para que persistan en el tiempo. La construcción de acuerdos entre distintos actores y el grado de apoyo de las autoridades municipales; políticas y regionales, resultan ser claves para las experiencias de innovación. Todas las experiencias que se han basado solamente en la convicción técnica de sus promotores, no logran alcanzar sus objetivos y fracasan. Las disposiciones legales y la existencia de espacios legítimos y eficaces de participación, favorecen el cambio.

3.4. A modo de síntesis

Los estudios de casos analizados, describen el estado actual de algunas reformas educativas de América Latina. Éstas muestran grados importantes de avance y de logros en cobertura y eficiencia. Sin embargo, son menores los avances en calidad y, particularmente, en la equidad. En el sector de educación y, pese a la inversión y cambios que se promueven, se mantienen las diferencias de aprendizaje entre escuelas y sectores sociales pobres, medios o altos. El problema es general y aún en los países de la región con cobertura extensiva y prolongada exposición de los estudiantes a la escuela, el ascendiente de la enseñanza formal está cada vez más condicionado por factores externos, sobre los cuales ésta no tiene influencia directa. El capital cultural y económico de las familias y la riqueza y complejidad de las interacciones y tecnologías con las cuales se relacionan, inciden fuertemente en la calidad de los resultados que se obtienen.

El problema es clave, porque cuestiona la relación paradigmática que se ha establecido entre equidad y educación. En efecto, y como señala, J. C. Tedesco (1998) esta relación no es unidireccional, ni estática. Para obtener logros de calidad, se necesita una equidad social de base y que este autor denomina condiciones de educabilidad. Tales condiciones aluden a los aprendizajes primarios que tienen los niños de códigos, hábitos y destrezas en su medio ambiente familiar y social. De este modo, las políticas educativas y sociales, deben actuar en forma integral, para producir cambios en esta realidad extra escuela y contribuir así a las condiciones que requiere una educación de calidad.

En general, los gobiernos en la región han asumido el discurso de la calidad por sobre la equidad. Este discurso es el que predomina para favorecer una mejor competitividad y excelencia. Pero ¿es el más apropiado para América Latina? La equidad ha quedado en un segundo lugar. El problema es la competitividad y se promueven experiencias más o menos parecidas en la región: descentralización, gestión, estándares, mediciones y aplicaciones de tests. En efecto, por la acción de las agencias internacionales y los consensos políticos establecidos en la región, existen modelos de reformas educativas que se promueven. Como en los ajustes económicos, se busca en el funcionamiento de «universales» o de

relaciones ya probadas y válidas para cualquier situación. Entre estos universales, se destaca el papel que se atribuye a la gestión. Todo parece solucionarse con un mejor management. Se trasladan enfoques de la realidad empresarial a las escuelas o a los centros de salud.

Los estudios discuten este supuesto e indican un cambio que va más allá de logros de mayor eficiencia o de cambios en la gestión. Insertos en una transformación de las culturas institucionales, destacan la importancia del liderazgo; mejoramiento de los sistemas de interacción; desempeños basados en competencias; flexibilidad y diálogo en las soluciones y comunicaciones entre los distintos actores sociales que participan en los procesos de reforma, en los contextos propios de su realización.

La economía política de las reformas, debe relativizar los universales que se instauran. El peso de la cultura y de las tradiciones históricas son claves. Los países que tienen alta población indígena y rural, son diferentes a los más homogéneos y principalmente urbanos. Por ello, es recomendable que los bancos y agencias actúen con un amplio menú de opciones, más que con un número reducido, facilitando así la posibilidad de que los países elaboren sus propias agendas en diálogo y discusión con las agencias.

Los conflictos de los procesos de ejecución de las reformas, deben ser asumidos como algo positivo. Abren posibilidades y opciones. El conflicto puede ser utilizado en forma legítima, como un momento para la redefinición de reformas, que no han sido consultadas en forma previa.

En el manejo de los conflictos, se prueban los estilos de liderazgo. Los equipos que promueven las reformas en distintos niveles y espacios, deben tener competencias para ejercer la mediación y construir consensos en torno a los objetivos y acciones que se promueven. Es importante subrayar la necesidad de aumentar la capacidad de investigación y de aprendizaje de los países. Las limitaciones en los diagnósticos, fuentes de información y datos disponibles, impiden elaborar propuestas bien fundamentadas y de calidad. No hay masa crítica en los países, debido a la falta de apoyo a la investigación o por la transferencia de investigadores desde universidades y centros académicos, a funciones políticas en los ministerios.

En varios de los estudios presentados, se destaca la necesidad de crear una cultura evaluativa y de investigación, para el aprendizaje en las instituciones y en la sociedad. Para lograr impactos, las reformas deben contar con buenos diseños y sistemas de seguimiento; indicadores e instrumentos validados para verificar sus resultados. La colaboración horizontal entre municipios y centros, puede permitir la construcción de una perspectiva o referencial compartido, para interpretar los resultados de las reformas. Es necesario, a su vez, contar con instrumentos y sistemas de procesamiento de información de fácil aplicación

para todos los equipos y personal no especializado de los ministerios y ejecutores de las reformas.

Realice ejercicios n° 22 al 24

CLASE 09

4. REFORMAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA

Las Reformas educativas en nuestro continente latinoamericano no son nuevas. Con las necesidades del mundo actual que nos toca vivir, se requiere con apremio irrefrenable, una reformulación de los espacios educativos. Se necesita aplicar una lógica de calidad a toda prueba y principios de democratización; junto con mecanismos regulatorios de tales procesos, que entreguen confianza a los ciudadanos, en un ámbito de relación permanentemente informada y consensuada.

4.1. Resurgimiento de las Políticas Educativas

Con esta afirmación se está dando a entender que las políticas educativas habían estado en algún momento en las agendas de los gobiernos. A este respecto, se puede señalar que los sistemas educativos del continente tenían inquietudes importantes sobre su accionar. Se produjeron por los años 60, varios cambios, debido a políticas públicas dirigidas a modificar el funcionamiento de aspectos relacionados con ellos. Aún permanecen en América latina, varias políticas y metodologías apropiadas para instaurar un cambio en las interacciones entre el Ministerio y las instituciones que entregan ofertas educativas. Los diversos procesos apuntados a la descentralización en varios países latinos, se sumaron a este cambio.

En el fondo, estas políticas y estrategias, estuvieron orientados orientadas a la consecución de objetivos económico-financieros, particularmente la superación del ajuste fiscal.

Dentro de los varios procesos de cambio instaurados, debido a la acción de los agentes educativos, en algunos centros educacionales comenzó a conformarse una gestión más independiente de ellos, tomando decisiones sobre aspectos curriculares y administrativos, entre otros. Otras instituciones, lamentablemente la gran mayoría, siguieron con sus prácticas rutinarias, sin fines significativos, sumando con esto un deterioro del sistema. Por este motivo, se produjo un mayor déficit en la atención de los sectores más deprivados; surgiendo además, otros problemas, como la división en el trabajo. Frente a esta situación, en algunos países con administraciones descentralizadas, se implementaron políticas para

orientar y regular el funcionamiento de los sistemas educativos. En Chile se instauró el PER (Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar).

Con la vuelta a la democracia en América del Sur, la globalización económica, la competitividad a nivel internacional, se produjo que la oferta educativa no estuviera respondiendo a las demandas sociales. Con ello, se comenzó de nuevo en América latina a hablar de Reformas Educativas. Se pretendió en el fondo, cambiar conductas poco sistemáticas al respecto, por otras continuas y que fueran abarcando más aspectos en el tiempo. Se quiso implementar mecanismos regulatorios diferentes de los sistemas educativos nacionales, los cuales fueron cuestionados. Aparecen en la región, leyes nuevas de educación general o la implementación de otros planes nacionales a nivel de organización, administración, curricular y pedagógico-didáctico.

La mayoría de las investigaciones sobre el tema, se ubican en analizar el sistema educativo como una totalidad, incluyendo los centros educativos y las aulas, sin considerar elementos tales como, gestión municipal, provincial o nacional. Existe una falta importante, en cuanto a investigación se trata, sobre el funcionamiento habitual del Estado, en el sector educativo. Se observa más preocupación en este sentido, en el ámbito económico, que en el pedagógico, así como en otros ámbitos que tienen relación con éste, cuando se precisa un proceso de reflexión.

4.2. Transformaciones Educativas: quién las ejecuta

Es conocido que en dichas transformaciones educacionales, participan e influyen discursos y prácticas de variados actores. A este respecto, se puede decir que el diseño de las políticas educativas, se encuentra muy afectado por los intereses, representaciones y prácticas de dichos actores, en contextos variados; no solamente por las normas que emanan desde el Congreso. Al mismo tiempo, estas variables, son influidas por el propio ámbito desde donde nacen y al cual ellas mismas determinan. A pesar de ello, existe la impresión de que en todos los países latinoamericanos, han sido los Estados mismos los que han promovido, organizado, liderado y precisado mayormente los nuevos procedimientos regulatorios y de ordenamiento de los sistemas de educación, de manera sustentable en el tiempo. Empresarios, gremialistas y otros, tienen una participación asistemática en el sector, delegándola por momentos completamente a los Estados. En este contexto, hay dos aspectos a considerar;

- El primero, en cuanto a qué políticas debía realizar el estado. Las sociedades de nuestro continente debían consensuar sobre cuáles serían las actividades que dejarían bajo la responsabilidad de los Estados y cuáles, bajo el respaldo de otras entidades. A este respecto, algunas corrientes predominantes dentro de los partidos de gobierno, parecían llegar a un punto común en cuanto a cambiar la jerarquía de las actividades que quedarían en manos del Estado. Un elemento importante para

compartir con la sociedad, sería la prestación directa de los servicios educativos. Se trataría ahora de elegir entre Estado Prescindente y Estado Promotor.

- El segundo, implicaría funciones regulatorias y formador de un nuevo sistema educacional. Con este se busca una focalización en los marcos referentes y en aquellos procesos requeridos para atender las necesidades educativas, como por ejemplo: la promoción de la innovación y transformación pedagógica. Se pasaría de una concepción de Estado docente del siglo XIX latinoamericano, a una renovada sociedad al servicio de la educación, esto debido a un papel activo de los Estados Nacionales, articulando políticas, informando y compensando donde fuere necesario, dentro de un sistema más eficaz y eficiente.

El segundo elemento, cómo éste debía ejecutar transformaciones de sí mismo, para dar respuesta a las nuevas exigencias.

Se puede señalar que las Reformas Educativas de los noventa en latinoamérica, pudieron gestarse debido a una necesidad imperiosa y una alta voluntad. Es posible, sin embargo, que los cambios efectuados a nivel de Estado, aún no sean suficientes para el enorme cambio que requieren los sistemas educativos. La instancia de instaurar un sector educativo dentro del propio Estado, con las responsabilidades más arriba mencionadas, dependerá en gran medida con lo que suceda con todo el Estado. En dichos procesos, los fenómenos educativos también influirán. Bajo esta mirada, la estrategia central para cambiar el Estado, consistiría en reducir su tamaño, sus roles de empresario y de prestador de servicios, al igual que con sus roles de regulador y orientador. Entonces, cuando se alude a la “reforma del Estado”, se estaría apuntando al tamaño y a la función de éste, para que pueda tener gobernabilidad. Esto implicaría igualmente, la privatización de los servicios públicos. Para transformar o cambiar la lógica de funcionamiento del Estado, es necesario considerar aspectos tales como, aumentar los niveles de libertad de segmentos institucionales para ejecutar políticas, fijar sueldos, incorporar personal, reducir reglamentos que regulan gastos, reducción de reglamentos ex - ante, presupuestos por periodos más largos, entre otros.

Se puede señalar al hablar de “la reforma del Estado”, que hay muchos problemas que no se están abordando a fondo. El esfuerzo más grande apunta a aminorar la estructura estatal, los gastos operativos y la planta funcionaria, esto no sería suficiente. A pesar de esto, surgieron en la última década algunos cambios importantes. Estas se relacionan con la duración y conformación de grupos de conducción del área de Educación. Este punto es un factor que promueve la estabilidad en el desenvolvimiento de políticas y una variable necesaria para que dichas políticas estructuren un intervencionismo estatal con metas a mediano plazo. La conformación de los grupos de conducción del sector educacional ha cambiado bastante y se han incorporado a ellos personas de distintos sectores para aportar un nuevo plus a los mismos. Por otro lado, este cambio también puede introducir conflictos, según el contexto del país donde se den. Sin embargo, también se observan procesos en la reforma educativa que involucran un cambio democratizador.

Realice ejercicios n°25 al 27

CLASE 10

4.3. Transformaciones Educativas: cómo se gestaron

Los procesos de cambio y reforma educativa en nuestro continente latinoamericano son un hecho. La existencia de un proceso de cambio y reforma dentro de las instituciones del Estado, encargadas de promoverlas son, menos obvias. En éstas, la mayor continuidad requerida y el cambio en el perfil de los equipos gubernamentales, junto con el requerimiento de realizar accountability, imprescindible en sociedades democráticas, han ido conformando algunas tensiones en el actuar de los organismos responsables de liderar las reformas educativas, que, al ser resueltas positivamente, podrían provocar una dinámica de cambio constante en el andamiaje estatal. Cada una de ellas, es un desafío, cuyo nivel de resolución, afectará en alguna manera el tipo de reforma y cambio educativo que se llevará o se lleva a cabo en cada unidad territorial, ya que: “La reforma no es un objeto que pueda ser instalado en un lugar determinado, ni tiene propiedades esenciales que estén esperando ser encubiertas”(Popkewitz, Th., 1995:p.41), sino el producto de la singular dinámica instaurada por los actores alrededor de los temas de la agenda política.

4.3.1. Conflictos alrededor de la Función Educativa

Dentro de una investigación sobre la conducción educativa al iniciarse la vuelta a la democracia en nuestro continente, se habló de una “desjerarquización cognitiva”(Braslavsky, C. y G. Tiramonti, 1990). Esto tenía que ver con que la forma de conducción de los actores responsables del diseño, ejecución y evaluación de las políticas educativas, aportaban con funciones poco precisas y desvinculadas con los procesos de transmisión de conocimientos. Esto tenía que ver con un vacío de contenidos significativos en las escuelas y con una postura de democracia, considerada como normas relacionadas principalmente con la participación de los actores y no con la eficacia de dicha participación, para elevar la calidad de vida. Se observaba también dentro de este contexto, los problemas provocados en la educación por la merma en las formas de vida y de trabajo de numerosos sectores poblacionales. A raíz de ello, se observaba la necesidad de garantizar oportunidades educativas, partiendo de una compensación de diferencias, mediante programas estatales que dieran a estos alumnos y alumnas de sectores deprivados, los elementos que requerían para estar dentro de los procesos educativos con un mínimo de éxito, tales como libros, útiles, cuadernos, entre otros. En Chile se dio este fenómeno.

La resignificación en el contrato del sistema educativo y de las escuelas con los contenidos y el conocimiento, pasó por los adelantos en las elaboraciones de conceptos de

la sociología crítica de la educación y del cognoscitivismo pedagógico, al igual que por la importancia lograda en la opinión pública de las teorías sobre la sociedad del conocimiento. De esta manera, se fue cambiando lentamente el eje de las gestiones educativas, pasando a ser éste, dicho conocimiento.

En pro de un balance entre objetivos de calidad y eficiencia, con los de equidad y eficacia, este nuevo orden cognitivo de las gestiones pedagógicas, se dio al mismo tiempo con otras situaciones de interés, tal como la compensación de las diferencias. Al momento de decidir y ejecutar políticas educativas, el consenso entre estas variables resulta un gran desafío por delante.

4.3.2. Tensiones entre Acuerdo social y Eficiencia

El nivel de acuerdo de la sociedad, sobre el requerimiento de la reforma educativa es diferente en el contexto de los países de Latinoamérica. Este consenso influye por una parte, en la viabilidad de las reformas, en su impacto y, por otro lado, la forma de las acciones deberá implicar una porción importante de trabajo institucional. Cuando este acuerdo no existe entre los agentes estatales, como extraestatales, que participan en el ámbito educativo, se requiere un gran gasto de tiempo y energía, para lograr montos presupuestarios educativos y para conducir las tensiones y roces involucrados en los aspectos que son objeto de políticas. Tal vez en las actuales circunstancias, sea Chile el país con mayor consenso sobre la necesidad de políticas educacionales, conducidas desde el Estado, para realizar un cambio en este ámbito, con una alta prioridad en la agenda de gastos del gobierno. En países como Argentina y Uruguay, se ha requerido el consumo de recursos en tiempo, energía y otros no despreciables, para lograr acuerdos en estos temas entre sectores implicados y afectados por dichas reformas.

Otro aspecto relacionado con la implementación de dichos procesos, tiene que ver con la oposición o crítica poco constructiva de los gremios. Esto resulta del cambio en las reglas del juego históricas del sistema educativo, el cual se dará en alguna instancia indefectiblemente. Algunos ejemplos a este respecto serían:

- La inmovilidad de los cargos,
- La antigüedad como medida principal de estímulo salarial,
- La exigencia de capacitación,
- El cambio de acreditación de la situación de enfermedad, entre otras.

El primer punto es muy sensible, bajo ambientes de inestabilidad y desocupación laboral en aumento, comunes en los países de nuestro continente sudamericano. Cambiar esto es complicado, cuando se observa a menudo el hincapié por ahondar en el ajuste fiscal y donde el recurso tiempo es aparentemente escaso para llegar a establecer equilibrios o acuerdos,

los cuales seguramente en el tiempo serían más eficientes, al ser escuchadas todas las partes intervinientes y afectadas; por ejemplo, dialogar con actores claves de la cotidianeidad escolar.

Otro obstáculo importante para enfrentar, es lograr un balance entre los acuerdos y la implementación eficiente de las políticas educativas. Esto se asocia a otros conflictos, sobre la inclinación de los Estados nacionales de hacer todas las cosas y también el requerimiento de movilizar a actores diversos en los procesos de cambio educativo.

Realice ejercicios n°28 al 30

CLASE 11

4.3.3. Ejecución, Dinamización e Instrumentalización: una tensión permanente

La consecución de acuerdos en el contexto del cambio educativo, va más allá del alcance de consensos sobre qué hacer o qué enseñar, implicando todos los elementos relacionados con la toma de decisiones y ejecución de políticas educativas.

Si se piensa en cuanto a llegar a un consenso sobre el hecho de que los sistemas educativos existen con relación a un convenio social, que les pide crear condiciones para reproducir y sumar conocimientos, en el contexto de cierta manera de hacer las cosas, propios de nuestros tiempos y en un marco de valores democráticos compartidos; unido esto a la existencia de acuerdos relativamente extensos sobre qué significa ese contrato, es imprescindible crear el sitio del nuevo Estado, en el ámbito educativo, dentro del total de actores que se relacionan con el mismo acuerdo. En los últimos años, estos actores han cambiado y cada cual ha aumentado su actuación. El sector no público ha crecido y las municipalidades participan más en este ámbito.

En contrapartida, recuperar un rol para el Estado Nacional, pareciera provocar la necesidad de llevar a cabo directamente acciones en dirección hacia los centros educativos, las cuales, como políticas, tienen variadas caras, facultando además, el agilizar rápidamente a muchos establecimientos educacionales y actores. Con esta acción, por otro lado, se puede dar partida a un nudo de oposición de los otros agentes, tales como administraciones provinciales y directores, que tuvieron poder en procesos anteriores, donde el Estado no quiso responsabilizarse. Se promueve que el Estado nacional agilice y proporcione herramientas a los demás actores educativos; esto implica que tome sobre sí efectivamente los roles citados con anterioridad, mediante investigación y desarrollo, capacitación de funcionarios intermedios y de asesoramiento, más que actuar directamente en los centros educacionales. Estas medidas son estimuladas por aquellas personas con experiencia en estos campos, por funcionarios experimentados en descentralización o en gestiones de

Estado o provinciales, que sustentan un doble papel: la función ejecutada en los órganos centrales y la ocupada en conducción estadual o de provincias. Existe un desafío para la implementación selectiva de programas y áreas para actuar directamente, en concomitancia con otros actores que participan en los procesos de cambio, de manera dinámica y sin perder de vista los contextos y las necesidades.

Así como los contextos son múltiples, las tensiones provocadas también pueden serlo, puesto que son muchas las interrelaciones que se crean entre actores que coexisten y cooperan en la gestión de las reformas educacionales.

4.3.4. Tensiones entre Tiempos Políticos, Profesionales y Burocráticos

Frecuentemente, los procesos que tienen que ver con la toma de decisiones, se consideran en un orden, puesto que parten con la:

- Identificación de Problemas,
- Surgimiento de los Problemas como una cuestión pública,
- Incorporación de los Problemas a la agenda de decisiones, a partir de acuerdos entre actores públicos y privados,
- Toma de decisiones en cuanto a ellos.

Visto de este modo, se puede deducir que finalmente, estos procesos no tendrían este continuo en su desarrollo, sino que habría varios caminos entre medio, para llegar a la decisión y, posteriormente, al proceso de implementación de ésta. En esta última instancia, se debe considerar de qué se trata la decisión, y a las personas involucradas, según corresponda.

En todas estas instancias previas, muchas veces los recursos utilizados no monetarios, tales como el tiempo, la energía gastada, las negociaciones, entre otros, son tan elevados o tan intrincada la trama de actores que participan, tanto públicos como privados, para que la decisión tomada se sostenga con el suficiente apoyo, que ésta termina por no tomarse, o se hace cuando el mejor momento de consenso ya ha pasado.

Esto involucra la necesidad de un adecuado ensamblaje entre los estamentos técnicos, profesionales y políticos, para no gastar recursos en vano, siendo eficientes en cada proceso, dentro del trabajo global. Una de las principales dificultades para llegar a este punto, pareciera fundarse en la presencia de cuatro tiempos, con lógicas distintas:

- Los tiempos políticos,
 - Los tiempos técnico-profesionales,
 - Los tiempos burocráticos y,
 - Los tiempos pedagógicos.
- a) Los tiempos políticos: estos se explican, partiendo de los objetivos y tácticas del Gobierno o del Ministro de Educación, dentro del ámbito de las relaciones que se establecen entre las fuerzas políticas, los requerimientos de implantar posiciones en pro de las actuaciones de otros agentes políticos, o de conflictos nacidos con actores del ámbito empresarial. En otro contexto, hay que considerar que los tiempos políticos se manejan por calendarios foráneos a los procesos de cambios educacionales y están relacionados con las agendas de las elecciones.
- b) Los tiempos técnico – profesionales: estos se definen como el tráfico necesario para elaborar un producto “x”, relacionado con el conocimiento, con un respaldo empírico y argumentativo, que le proporciones más autenticidad y peso. Este camino al parecer no tiene mucha relación con las agendas electorales, o en el fondo, con los tiempos políticos. Lamentablemente, este hecho puede provocar la pérdida de altas inversiones, tanto en tiempo, como en dinero, por la falta de capacidad para mostrar a los nuevos involucrados, el requerimiento y la posibilidad de seguir con determinadas estrategias y políticas.
- c) Los tiempos burocráticos: estos se refieren al camino necesario que hay que recorrer para lograr todas las instancias establecidas por las normas, evitando los riesgos administrativos y jurídicos. Por ejemplo, se ha comprobado que el miedo al sumario tiene una presencia marcada entre los funcionarios de carrera (Braslavsky, C. y G. Tiramonti, 1990). Cuando existen conglomerados político-técnicos firmes y sustentables en el tiempo, se hace factible la instancia de captar a determinadas áreas de la administración y usar sus conocimientos sobre normativas y procedimientos. En estas circunstancias, pasa generalmente que otro sector del sistema se puede sentir dejado de lado de los procesos a este propósito, finalizando en conformar grupos ineficientes, detractores de los cambios.
- d) Los tiempos pedagógicos: estos se manifiestan a partir del movimiento que necesitan realizar los actores educativos habituales, para poder procesar y darle un significado nuevo a las políticas educativas, usando los márgenes regulatorios, los sistemas y la información que surge de la dinámica del Estado, para darle una nueva conformación al sistema educativo, fomentando desde su centro, cambios reales, que traspasen las exigencias mínimas requeridas, que tengan un impacto significativo. Estos suelen durar mucho más en el tiempo y, por lo general, no están considerados en los procesos de toma de decisiones de los Estados.

El poder llegar a un consenso entre estos tiempos, es finalmente lo que necesita más gasto de tiempo y energía por parte de la institución. A veces sucede que, las necesidades de inversión son demasiado elevadas y, finalmente, las decisiones no se toman. En otras circunstancias, la toma de decisiones se lleva a cabo sin la inversión. Se toman decisiones que sobrepasan las capacidades técnicas para la ejecución de lo que se necesita y así poder responder a las necesidades de la escuela. También puede suceder que, debido a la limitante del tiempo para implementar muchas decisiones, éstas terminen volviéndose poco eficientes o demorasas; ya sea todas, o algunas de ellas.

Realice ejercicios n° 31 al 33

CLASE 12

4.3.5. Tensiones entre el Cumplimiento de normas y la Acción

Los organismos encargados de precisar y ejecutar políticas públicas en el área de Educación, al principiar la década de los noventa, se guiaban por procesos y hábitos burocráticos, nacidos en etapas anteriores de la historia, los cuales no habían sido cambiados. Estos nacieron al amparo de sistemas educativos más pequeños, en Estados capaces económicamente y con una cierta rapidez para ejecutar sus procedimientos, dentro de sociedades incapaces de dar respuesta a requerimientos educativos, sin el apoyo de esos Estados.

Estos procesos burocráticos, estaban conformados por varias fases y mecanismos de control anteriores, para llevar a cabo el presupuesto, los cuales eran muy encuadrados, lo que dificultaba los movimientos compensatorios, con normas conocidas solamente por aquellos que las implementan, en donde quienes las llevan a cabo, no saben a fondo las reglas por las cuales se rigen las tareas.

Toda esta trama de situaciones, provoca a los nuevos funcionarios de origen tanto político, como pedagógico, el problema de la desinformación. Estos organismos, que deciden y ejecutan políticas educativas, no poseen hasta donde se conoce, mecanismos de “briefing”(dar instrucciones o informar), como lo hacen los organismos internacionales, donde también se utiliza el procedimiento de pasantías. Viendo la urgencia de superar esta dificultad, algunas gestiones han optado por esperar a quienes llegan al sistema, o buscar a quienes estuvieron antes que ellos, para poder efectuar una entrega ordenada de las administraciones. A pesar de ello, pasa que los que llevaron a cabo el período de conocimiento anterior a asumir el cargo, luego no son ratificados en ellos; igualmente suele pasar que quienes están por concluir su periodo de gestión, se retiran con mucha información y documentación importante.

Salvando todas estas dificultades, con el correr del tiempo, gran parte de los agentes políticos o académicos que perseveran en sus cargos, hallan la manera de actuar dentro de este nudo burocrático, en circunstancias donde se observa una mínima producción; también puede suceder la situación inversa, dejando de lado el problema, si igualmente se observa una alta producción. En todo caso, el resultado de tales procesos de ajuste en la búsqueda de eficiencia, dependerá de cada contexto nacional.

Una manera de esquivar dicha burocracia, dice relación con el recurso de financiamiento externo, también se incluye en este punto, el hecho de simplemente traspasar los reglamentos, adoptando una premisa que los acomode a las circunstancias que quieren justificar. Se provoca con esto una situación de poca transparencia en la forma de gestionar, puesto que siempre habrá algunas situaciones anómalas, que no se podrán justificar por las vías de las normas legales. Se producen vicios en el sistema; además, las personas que laboran bajo estas circunstancias, tales como académicos o políticos, pueden sufrir problemas con su imagen frente a la opinión pública o arriesgarse jurídicamente. Por otro lado, al insistir en este tipo de prácticas, se producen dificultades constantes dentro de la institución, donde se deben incluir además, gastos en dinero y otros. Estas actuaciones suelen afectar el tiempo político, con el profesional.

En cuanto a este tema de los tiempos, específicamente de los cuatro que interactúan en los procedimientos de gestión de las políticas educativas, mencionados en el punto anterior, los cuales serían: el profesional, el político, el pedagógico y el burocrático; en el cual solamente el profesional se puede programar, se puede señalar que:

- El tiempo político: no se puede programar, ya que está condicionado por variables externas al contexto educativo.
- El tiempo burocrático: no se puede programar, ya que tanto los profesionales, como los políticos, realizan sus actividades en un ambiente de poca certeza, en cuanto a las prohibiciones de la misma burocracia.
- El tiempo pedagógico: no se puede programar, ya que es afectado por una gran cantidad de agentes, cada uno con sus propias complejidades.

No obstante, tanto los políticos, como los profesionales, sustentan la motivación y la facultad en determinadas circunstancias, para cambiar los nudos burocráticos, lo cual se puede observar en nuestro país, más rápidamente, al compararlo con otras unidades territoriales.

A pesar de todo, se puede constatar que las gestiones encargadas de las reformas educativas de la década de los noventa, han ganado más en el tema de ser ejecutivas, a ser restrictivas. Estas últimas pueden llevar a un peligroso acostumbramiento por el desdén hacia las reglas, caldo de cultivo de malas prácticas, bajo administraciones corruptas, las cuales lamentablemente se dejan ver en nuestro continente. El hecho de sobrepasar la

normativa para llevar a cabo las reformas, puede llevar a la tentación o intención por obtener ganancias a título personal, hacer mal uso del poder, o simplemente robar.

Dentro de todo este contexto expuesto, que sucede o puede suceder, se deben buscar en forma permanente e instaurar, mecanismos que den cuenta de lo que está pasando en el sistema, para que haya transparencia, en todos los tiempos del proceso; esto se hace usando procedimientos como el accountability (dar cuenta pública de la gestión), o el briefing (mantener a las personas informadas, entregar instrucciones de lo que se debe ejecutar) antes mencionado; eventualmente puede haber otros para aplicar.

4.3.6. Tensiones entre Necesidad, Disponibilidad y Uso de: Competencias y Conocimientos

Antes de entrar de lleno a este tema, se hace necesario plantear la siguiente pregunta: ¿cuáles serían las competencias profesionales requeridas, para aquellas personas que se desempeñan en el ámbito educativo, ya sea como agentes directos o indirectos?. Todos los investigadores, reformadores y buena parte de los demás trabajadores que se relacionan con el ámbito educación en Chile y gran parte de América, coinciden en señalar la necesidad de contar con una serie de competencias profesionales que sólo algunos han desarrollado.

Se pasará a mencionar algunas de ellas:

- Valentía para hacer frente a los desafíos,
- Apertura hacia la diversidad cultural,
- Capacidad de discernimiento, para poder llevar a cabo transferencia de conocimientos y destrezas,
- Dominio de idiomas extranjeros,
- Habilidad para comunicar resultados, en distintos ámbitos,
- Disposición y habilidad para negociar y mediar,
- Capacidad para trabajar en equipos multidisciplinarios,
- Habilidad para evaluar proyectos, entre otros.
- Polivalencia.

- Habilidad para percibir necesidades y alcanzar objetivos de manera creativa.
- Capacidad para diseñar.

Es importante resaltar que en forma consensuada, se ha llegado a la siguiente conclusión en este aspecto; las capacidades no se aprenden a través de ningún estudio sistemático, y tampoco a través de la experiencia en el desempeño de funciones públicas, tal como se ejercían hasta hace muy poco tiempo.

Los estudios que existen sobre generación y puesta en práctica de políticas educativas señalan que “son pocas las investigaciones que se utilizan entre los pedagogos y los políticos, entre otras razones porque las que se producen, se diseminan entre productores y no entre potenciales usuarios, o porque tienen otros propósitos y no -pese a lo declarado- el de orientar la toma de decisiones”¹⁷, ya que se diluyen en ellos mismos y no entre potenciales usuarios o porque sus preocupaciones son otras, tales como:

La relación inexistente o conflictiva entre la acción y la investigación en el campo de la educación; ya que los que están en el lugar de la acción, desarrollan una negación hacia la utilización de resultados, que sostengan una crítica a la práctica y a los resultados de éstas, en la investigación.

Por otro lado, están los encargados de las investigaciones académicas, que suelen sostener un monopolio de la capacidad crítica, provocando una disociación entre producciones de tipo académico y otras, orientadas por la necesidad de desarrollo o realizadas al calor mismo de ese desarrollo, con las inevitables consecuencias de empobrecimiento de ambas.

Podríamos decir que en la gestión pública, existen más conocimientos de los que se utilizan, los cuales igualmente no son suficientes, no bastando para desarrollar las competencias necesarias para un ejercicio más eficaz y eficiente de la función pública.

Una estrategia muy recurrente para solucionar el problema de la falta de eficacia y eficiencia es cubrir este vacío con cursos, seminarios u otra actividad de perfeccionamiento, que pueda proporcionar la formación de competencias necesarias. Estrategia que no es la más adecuada para solucionar el problema. La idea tiene más que ver con una formación general y una fuerte circulación en diferentes contextos.

Una forma de mejorar la gestión de la reforma, tiene que ver más con una estrategia que conlleva:

¹⁷Braslavsky Cecilia, Cosse Gustavo. Las Actuales Reformas Educativas en América Latina: Cuatro Actores, Tres Lógicas y Ocho Tensiones. PREAL. 1996.

- La introducción de prácticas concretas en los espacios de gestión de políticas públicas lecturas críticas.
- Seminarios de análisis de caso.
- Relatos de experiencias, acontecimientos que han comenzando a visualizarse como indispensables para el mejoramiento de la gestión de las reformas.
- El uso de bases de datos y la participación en redes de intercambio, es cada vez más frecuente.
- La idea desarrollar una apertura hacia otros escenarios, hacia redes de instituciones educativas exitosas de otros países del mundo y hacia espacios académicos proclives a regenerar y sostener una producción académica, teniendo en la mira el mejoramiento incremental de decisiones, considerando su distancia respecto de las políticas en curso, el fortalecimiento y construcción de equipos con las competencias necesarias para su ejercicio.

4.3.7. Tensiones en los Equipos de Trabajo: búsqueda de profesionalismo en un contexto de ajuste fiscal

Las tensiones en este aspecto, tienen que ver con la inserción de nuevos elencos de conducción para las reformas educativas, en el seno de los Ministerios de Educación o de los organismos equivalentes, en donde estos, han asumido diferentes modalidades, entre las cuales se pueden distinguir dos que, en ningún caso, existen en forma pura. Los elencos son los siguientes:

- Equipos encargados de operar en un espacio institucional propio, autónomo y ligado sólo al máximo nivel ministerial; el cual es el encargado de producir, hacerse cargo e implementar decisiones, las que articula con las unidades de gestión del sistema educativo. La inserción de estos equipos en la estructura administrativa es un paso posterior y gradual, ya que ha adquirido por sí sólo, una legitimidad dentro y fuera del sistema educativo.
- Equipos reformadores que se insertan en la estructura de línea y envueltos en sus rutinas, tales como, procedimientos, controles para el gasto, mecanismos de monopolio de información para retener poder, restricciones en la organización del presupuesto, negociaciones para obtener consenso, la atención a las relaciones clientelares de algunos funcionarios de origen partidario, entre otros, característica de las reformas educativas Argentina y Uruguay.

En el caso argentino, y dominicano, como una forma de atraer a profesionales competitivos crearon una planta de funcionarios no permanentes, contratados, que son remunerados de acuerdo a los parámetros del mercado educativo privado y de la consultoría internacional. Situación que produjo diferencias internas entre funcionarios de planta y los contratados, que ha llevado a un desgaste constante en la gestión y un fin inminente de las personas a contrata, por los de planta.

La reforma Uruguay, en cambio, gracias a una estrechez del mercado profesional, la existencia de una cultura más igualitarista, y la mayor capacidad de negociación con los bancos prestadores, permitió evitar la creación de una planta de funcionarios contratados, aplicando un aumento salarial, a quienes asumieran cargos de responsabilidad gerencial, en los organismos regulares de conducción del sistema.

Ninguna de estas modalidades, asegura la continuidad de los equipos técnico-profesionales a lo largo del tiempo, ya que:

- Si se van los funcionarios políticos, las plantas de funcionarios contratados corren serios riesgos.
- Si se agotan los créditos externos, los mecanismos compensadores quedan sin recursos.

Es importante considerar que, ningún caso ha logrado contrarrestar el creciente fenómeno del multiempleo.

En los trabajadores de planta debido a sus bajos ingresos. En cuanto a los funcionarios contratados, por evitar más conflictos en contextos donde el propio diseño e introducción de cambios los generan, aprovechar cierto tipo de conocimientos acerca del quehacer en los Ministerios, que sólo ellos poseen; comprensión por su situación personal en contextos de crecientes exigencias de competitividad y recesión cuando son personas de cierta edad.

En el caso de los nuevos trabajadores simbólicos, el multiempleo se debe a que el mercado es muy demandante y ofrece oportunidades atractivas; sintiéndose totalmente partícipes de las organizaciones estatales que integran. Por tanto, conservan sus referentes, externos a la acción cotidiana; y la experiencia previa de expulsiones y cesantías, los llevan a resguardar contactos, a través de trabajos eventuales.

El desafío es:

- Construir alternativas de contratación laboral, permitiendo superar inamovibilidades previas e inconducentes.
- Encontrar mecanismos más efectivos para romper inercias y garantizar cierta continuidad a los funcionarios de alta capacidad técnica y productividad, preservándolos de los avatares del clientelismo.

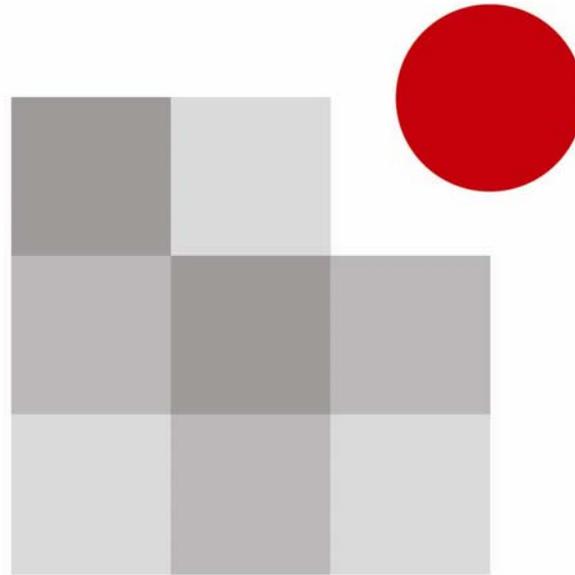
En muchos países, se ha comenzado a utilizar el mecanismo de concursos para cargos jerárquicos, con remuneraciones razonables y adecuadas al mercado privado y de consultoría internacional. Sin embargo, “estos concursos contienen numerosos vicios y los nombramientos derivados de ellos, tienen una estabilidad muy relativa, ya que si se cambian las denominaciones de los cargos, automáticamente los funcionarios cesan en sus funciones ejecutivas y pierden un muy alto porcentaje de sus remuneraciones, hasta dejarlas por debajo de la competitividad del mercado”¹⁸.

Además de las tensiones mencionadas hasta aquí, existen otras, que tienen que ver con las exigencias de competitividad, la modernización de los equipos, el sistema de Gobierno reinante, entre otras.

Realice ejercicios n°34 al 36

¹⁸ Braslavsky Cecilia Cosse Gustavo. Las Actuales Reformas Educativas en América Latina: Cuatro Actores, Tres Lógicas y Ocho Tensiones. PREAL. 1996.

RAMO: POLÍTICA Y LEGISLACIÓN EDUCACIONAL



IPLACEX
instituto profesional

UNIDAD III

SISTEMA EDUCACIONAL CHILENO:
DESAFÍO DE CALIDAD PERMANENTE

CLASE 01

1. HITOS EN LA REFORMA EDUCACIONAL CHILENA DE LOS AÑOS '90

El gobierno democrático del presidente Patricio Aylwin, durante el año que asume el mando (1990), inaugura un marco de políticas educacionales que hasta el día de hoy permanecen, o sólo han cambiado de forma, pero no de fondo; orientadas por una misma visión sobre calidad y equidad de la educación, y que recurren a similar repertorio de criterios de acción e instrumentos de Estado y mercado.

- En primer lugar, se optó por una redefinición profunda del papel de la educación en el proyecto de mediano plazo de logro del desarrollo y de una sociedad más justa.
- En segundo lugar, una redefinición radical del status de la profesión docente, a la que se le vuelve a conceder una condición protegida públicamente, desde la cual se relaciona con el Estado en forma nacional o "centralizada", a través del Colegio de Profesores.
- Y por último, en tercer lugar, el logro de una sustancial mayor calidad y equidad de la provisión públicamente financiada de la educación; con ello redefine el papel del Estado en el sector: un papel promotor y responsable, tanto respecto de los objetivos de calidad a nivel del sistema en su conjunto, como de los de equidad. Considerando la calidad y equidad como un conjunto de políticas articuladas para el mejoramiento de los niveles de aprendizaje y programas compensatorios, focalizados en los establecimientos de menores recursos.

Dicho ámbito cubrió diez programas, generados e implementados a lo largo de la década:

- “Dos programas integrales de cobertura universal, combinando inversiones en insumos materiales, con intervenciones destinadas a la creación o fortalecimiento de capacidades y procesos: MECE-Básica (1992-1997) y MECE-Media (1995- 2000).
- Cuatro programas de cobertura focalizada: Programa de las 900 Escuelas (1990-post-2000), Programa Educación Rural (1992-post-2000); Programa Montegrande (1997-post-2000); Programa Liceo para Todos (2000-2006).
- Tres programas enfocados a los docentes: Programa Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente (1997-post-2000); Programa de Perfeccionamiento Fundamental de docentes para la implementación de la reforma curricular (1998 - 2002); y Programa de Pasantías docentes al extranjero (1996-post-2000).

- Un programa para la implantación de la informática educativa en todo el sistema escolar: el conocido Programa Enlaces (1992-post-2000)”¹.

En total, se han desarrollado 10 programas, que durante esta década alcanzaron a representar el 4,3% del presupuesto del Ministerio de educación.

El vector "programas" de la acción gubernamental, ha tenido una importancia estratégica, ya que es el que construye la nueva base de recursos de aprendizaje del sistema escolar, difunde entre el profesorado las nuevas ideas curriculares y didácticas, instauro incentivos de nuevo tipo a la gestión descentralizada, y realiza los principios de discriminación positiva y Estado responsable, al igual que promotor; y el rasgo más sobresaliente del conjunto, constituido por las políticas educativas, que se refiere a su continuidad, esto es, la estabilidad de una dirección de cambio, que va sumando elementos y haciéndose más compleja, pero al interior de una visión con un marco estratégico que no varía, tras los años de gobierno de la concertación.

Se puede señalar que estos programas, en una primera etapa, que va de 1990 a 1995, se caracterizaron como una construcción de condiciones de base, para un funcionamiento mejorado del sistema escolar.

1.1 Periodo de 1990 – 1991

- Programa 900 Escuelas (P – 900).

El P – 900, inaugura en la educación chilena, el principio de la discriminación positiva, poniendo en práctica una estrategia de mejoramiento, que distingue a un subconjunto de establecimientos, seleccionados por sus bajos resultados de aprendizaje. El Programa apoya tanto a profesores como a alumnos, en cuanto a material didáctico y bibliotecas de aula, con foco en lenguaje y matemática; desarrolla Talleres de perfeccionamiento docente en servicio, en estas dos asignaturas y Talleres de Aprendizaje (TAP), en horario alterno con aquellos niños que muestran retraso escolar o problemas de tipo socioafectivo. Los Talleres de Aprendizaje son realizados por monitores de la comunidad, quienes son becados y capacitados por el Ministerio de Educación.

Las escuelas permanecen en el Programa al menos tres años y aquellas que mejoran sus resultados en lenguaje y matemáticas, egresan y pasan a participar de los programas de cobertura universal del Ministerio de Educación. El resultado de la aplicación de este Programa, hizo aumentar los puntajes SIMCE de sus escuelas, en magnitud mayor que el resto del sistema, y contribuyó a mejorar la posición relativa de las mismas en las clasificaciones respectivas en cada Región. Este impacto fue mayor en los primeros años del programa (1990-92) que en su fase intermedia (1992-1996), recuperándose entre 1996-1999.

¹ Cox Cristián

“Tal impacto es, al mismo tiempo, a lo largo de la década, mayor en las escuelas con determinadas características de puntaje de entrada y tamaño: bajo 60 puntos en el SIMCE en una escala de 0 a 100, y entre 100 y 300 alumnos de matrícula”².

- Programa piloto educación Rural.

Hay poco más de 4.600 escuelas rurales en Chile, que atienden al 14% de la matrícula. Con los resultados de aprendizaje más bajos de la población, éstas se constituyeron desde 1992 en prioridad de la política educacional, a través de un programa integral que apoyó a un subconjunto de ellas (las escuelas multigrado); dicho apoyo fue orientado a:

- a) Una nueva propuesta curricular, que facilitará la articulación entre la cultura rural y los códigos universales de la escuela.
- b) Diseño y producción de textos y materiales didácticos consistentes con tal propuesta.
- c) Capacitación docente, para superar el aislamiento del profesor rural, proveyéndolo de conceptos y herramientas metodológicas relevantes, a través de un trabajo permanente, en agrupaciones de profesores rurales por localidad, en instancias conocidas como Microcentros de Coordinación Pedagógica, que se reúnen periódicamente para seguir la implementación de las innovaciones bosquejadas.

Desde 1992 hasta el 2000, este Programa estuvo focalizado en 3.285 escuelas rurales con multigrado e incompletas, esto es, sin toda su enseñanza básica. A partir del año 2001 se amplía a 3.620 escuelas e incorpora establecimientos con el ciclo básico completo. En forma similar al programa visto anteriormente, los resultados SIMCE de estas escuelas mejoraron más que los del resto del sistema, y la brecha con los promedios nacionales, disminuyó significativamente

- Estatuto Docente.

El mejoramiento de remuneraciones y condiciones laborales de los docentes como política educacional, se manifiestan en una sostenida alza de los salarios reales, que en el un período de 10 años, mejoran en promedio un 138%.

Por otro lado, el Estatuto Docente significa condiciones laborales protegidas, y que al mismo tiempo, evolucionan hacia su flexibilización y adopción de criterios profesionales de carrera, tomando en cuenta el criterio de desempeño, en vez de antigüedad, para un ascenso; un sistema nacional de premios a equipos docentes de establecimientos con mejores resultados de aprendizaje.

² Cox Cristián

Este estatuto redefine el régimen laboral de los profesores, traspasándolos desde el “Código del Trabajo, que rige las actividades privadas, a un Estatuto Docente, que establece una regulación nacional de sus condiciones de empleo (jornadas de trabajo, horarios máximos, régimen de vacaciones), una estructura común y mejorada de remuneraciones, bonificaciones al perfeccionamiento, la experiencia profesional y el desempeño en condiciones difíciles, y condiciones de alta estabilidad en el cargo”³.

El Estatuto Docente, se constituye en el más controvertido, en comparación a las demás medidas políticas de todo este período, y que en algún momento dividió al gabinete presidencial, aprobándose dentro del Ejecutivo, sólo gracias al apoyo del Presidente de la República. En el Congreso, los artículos referidos a inamovilidad en los cargos, fueron extremados, algunos, como los referidos a la inamovilidad de los directores, por la propia oposición. La idea de este estatuto, era interpretarlo como una reversión de las medidas desreguladoras del mercado laboral docente de los ‘80 y el establecimiento de una contradicción profunda con el sistema de financiamiento, vía subvención por alumno. El Estatuto hizo prácticamente imposible durante 1991 – 1995, a los sostenedores, efectuar movimientos en su planta docente, ajustándolos a la matrícula y por tanto, al monto de los recursos percibidos.

Por tanto, puede afirmarse que el Estatuto dificultó la administración eficiente del sistema, al rigidizar un factor clave de la gestión, pero estableció una condición política necesaria para el resto del proceso de cambio: la gobernabilidad del sistema, lograda en forma decisiva por la satisfacción, bajo una forma distinta pero aceptada, de la expectativa mayor del profesorado con la vuelta a la democracia, como era el retorno al statu quo ante, de funcionarios del Ministerio de Educación. En los trece años transcurridos, desde marzo de 1990 a marzo de 2003, hubo 48 días de paro docente en el sistema (equivalentes a 36 días de pérdida de clases, de los cuales 20 de ellos estuvieron focalizados en un solo conflicto, en el año 1998), y ninguna oposición al conjunto de programas destinados a cambiar la calidad de los contextos y procesos de enseñanza y aprendizaje, ni a la reforma curricular o la extensión de jornada, corazón de la agenda de políticas educacionales de los ‘90. Esto, como se verá, no es equivalente a una adhesión a "la reforma" en sus dimensiones políticas más generales.

- Estatuto Docente 2 (Ley N° 19.410) de 1995

La necesidad de hacer más flexibles las normas del Estatuto sobre movilidad de la planta docente, así como el interés de la política gubernamental de introducir innovaciones al respecto que ligarán remuneraciones con desempeños, llevó a una ley de reforma del Estatuto, que introdujo innovaciones en las direcciones referidas. En primer término, contra la existencia de un Plan Anual de Desarrollo de la Educación Municipal (PADEM), se hizo posible, a partir de 1997, reducir plantas docentes; adicionalmente, la ley estableció el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED) que evalúa a cada uno de los

³ Cox Cristián, Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo xx, capítulo

establecimientos subvencionados del país y entrega una asignación monetaria a los profesores de los establecimientos mejor calificados a nivel regional. El SNED, estipula que los establecimientos cuyo desempeño ha sido calificado como excelente, principalmente medido a través de las pruebas nacionales de logros de aprendizaje, recibirán como incentivo, una subvención mensual por alumno.

Realice ejercicio del N° 1 al 3

CLASE 02

1.2 Periodo de 1992 – 1993

- Programa Mece Básica.

El primer programa MECE, tuvo un impacto sobre toda la educación básica; a su vez, éste fue la base de la intervención siguiente, en el conjunto del nivel secundario.

Los programas MECE consisten en una intervención de apoyo a las escuelas, consistente en:

- Inversiones en infraestructura de edificios y recursos de aprendizaje (textos, bibliotecas, material didáctico, computadores);
- Apoyo asistencial (salud) para el alumnado de básica,
- Organización de reglas del juego, para incentivar y financiar la generación de proyectos de mejoramiento educativo (PME) por equipos docentes, los cuales tienen una cobertura prácticamente universal, hacia el conjunto de la educación subvencionada.

Los objetivos del programa MECE fueron mejorar las condiciones, procesos y resultados de las escuelas municipales y privadas subvencionadas, por medio de la combinación de los medios y estrategias mencionados.

El programa MECE invierte de manera importante en recursos de aprendizaje, logrando hacia el último tercio de la década de los '90, un alza sustancial del "piso" respectivo en el conjunto del sistema escolar. Lo mencionado incluye la entrega de textos de estudio para todos los alumnos, bibliotecas para todas las aulas entre 1º- y 8º año básico, materiales didácticos para todas las salas de clase entre Prekinder y 4º básico y equipamiento

pedagógico para el conjunto del sistema escolar (televisor, retroproyector, videogradora y similares). La mayor de las adquisiciones en términos financieros y la más innovadora, corresponde a conjuntos de entre tres y nueve computadores de última generación, por unidad educativa (de acuerdo a su matrícula), además del equipamiento necesario para el funcionamiento de una red escolar de comunicaciones, programa Enlaces, el cual con el tiempo, se transforma en independiente.

Los programas MECE no sólo se basan en inversiones en tecnología educativa. Su estrategia de fomento, incluyó como eje la modernización de prácticas didácticas y de gestión. Desde esta perspectiva, destacan los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME).

Los dos MECE, establecieron las líneas y proveyeron la capacitación y el financiamiento necesarios, para poder organizar anualmente un concurso de proyectos de mejoramiento educativo, generado cada uno de ellos, por el equipo docente de un establecimiento. El trabajo en equipo sobre diagnóstico de problemas y diseño de soluciones, y una mirada evaluativa y más proactiva que la tradicional respecto al propio quehacer, conlleva a situar a los directores y profesores en un marco de nuevas relaciones de gestión.

- Renovación Pedagógica

El proceso de reforma educacional, parte de la premisa que el perfeccionamiento de los docentes en actual servicio, es considerado como un elemento crucial para el éxito de la misma y es condición fundamental para la transformación cualitativa de la educación.

El Ministerio de Educación ha promovido desde hace varias décadas, diversos programas de perfeccionamiento por la vía del C.P.E.I.P, y en los últimos años, se han incentivado diversas actividades de ese carácter por medio de programas como el MECE Básica, el proyecto «900 escuelas» y los Grupos Profesionales de Trabajo del MECE Media.

De igual manera, conforme al procedimiento establecido en la Ley N° 19.070, se ha implementado en el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (C.P.E.I.P.), un registro público de los programas de perfeccionamiento impulsados por diversas instituciones, públicas y privadas.

Sin embargo, lo anterior resulta insuficiente a la luz de los nuevos retos de mejoramiento cualitativo, lo que implica la necesidad de un perfeccionamiento orgánico, que prepare a los profesores para «liderar» los procesos de la reforma educacional. Ello se enmarca en una nueva concepción de perfeccionamiento, que supone la idea de formación profesional permanente (Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, 1995). Implica también la creación de espacios para que los profesores reflexionen y reestructuren sus prácticas, así como el desarrollo de la tan anhelada autonomía profesional y de un conocimiento práctico legitimado por la reflexión profesional del quehacer y de los contextos institucionales de los desempeños docentes.

Todos los programas referidos hasta ahora, contienen estrategias de desarrollo profesional docente que, a diferencia de las tradicionales, se caracterizan por situarse en la escuela o en grupos de escuelas, donde los docentes se constituyen como comunidades de pares, que con el apoyo del Ministerio, a través de documentación y su sistema de supervisión, reflexionan, diseñan, ejecutan y evalúan acciones de cambio.

Las actividades de desarrollo profesional colectivo, que estructuran los Programas de Mejoramiento, han sido las más prolongadas y sostenidas líneas de acción en este ámbito; éstas se iniciaron en cada unidad educativa, en el camino de renovación de las prácticas de enseñanza.

Desde 1996, se complementan estas actividades con estrategias más clásicas de cursos, para la formación en el nuevo currículum, y dos programas altamente innovadores:

- Uno dirigido a la renovación de instituciones formadoras de profesores; y otro,
- De pasantías docentes en el exterior.

Este último implica un programa de estadías breves de docentes en el extranjero, idea que ya había sido iniciativa e implementada hacia fines del siglo XIX en el país. El programa de pasantías, que ha involucrado hasta el año 2000 unos 4.200 profesores, es marginal, comprendiendo que el universo docente corresponde a más de 100.000 profesores de Chile. Su importancia radicó en que fue un aliciente de profesionalización, a un gremio que había sido socialmente maltratado por esos años. No obstante todo lo expuesto, no ha existido un actuar organizado post pasantía, que permita difundir los aprendizajes entre los docentes y aprovechar en mejor medida esta experiencia, más allá del plano personal; mostrando con ello una nueva fisura del enfoque marcial Ministerio-Municipio, que requiere revisión.

Un diagnóstico sobre la realidad actual, muestra que, si bien se han aplicado y continuarán desarrollándose programas de perfeccionamiento en las áreas metodológica y de gestión, son escasos los programas sustantivos que permitan actualizar y mejorar los conocimientos de los docentes en las disciplinas que éstos enseñan, en los diferentes niveles y modalidades del sistema escolar; en particular en la Enseñanza Media Científico-Humanista y Técnico Profesional. Esta situación es especialmente preocupante, si se considera no sólo la velocidad del avance del conocimiento, sino, además, que el acceso al conocimiento ha sido una de las áreas más débiles en la formación de docentes en las últimas décadas. Por otra parte, y conforme al sentido profundo de las reformas que se están emprendiendo, será necesario enfatizar, en las actividades de perfeccionamiento, todos aquellos aspectos que se refieran al cambio en el eje de proceso de enseñanza aprendizaje, desde el profesor al educando.

- Proyectos de Mejoramiento Educativo

En la década de los noventa, fueron financiados por parte del Ministerio de Educación, 6.940 PME, de 15.252 establecimientos que se postularon.

Una de las herramientas más importantes y novedosas en la política educacional chilena, ha sido la propuesta del Fondo de Proyectos de Mejoramiento Educativo, Fondo PME. El objetivo fundamental de éste, ha sido la promoción de una efectiva descentralización pedagógica en el sistema educativo, a través de la cual se ha pretendido lograr una activación de las capacidades de creación, iniciativa y autonomía profesional de los docentes y un cambio de la cultura organizacional de las escuelas, para desarrollar propuestas pedagógicas de calidad, pertinentes a cada comunidad educativa.

Por tanto, los PME han consistido en un conjunto de medidas, orientadas a que las escuelas formulen y ejecuten sus propias políticas de mejoramiento, especificadas en un proyecto. Su objetivo principal es lograr una activación de la capacidad de innovación y autonomía pedagógica de los profesores, que se plasma en iniciativas de mejoramiento, que deben tener como centro, el aprendizaje de los alumnos. Una vez formuladas en cada escuela, estas iniciativas compiten por recursos públicos especiales para su ejecución.

Las iniciativas de las escuelas contenidas en los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME), deben tener como objetivos específicos, elevar los niveles de logro en las áreas culturales básicas (lenguaje oral y escrito, matemática, ciencias naturales y sociales), y la capacidad cognitiva, asociada a los procesos de aprender a aprender, así como otros objetivos fundamentales, definidos para la educación básica del país. Sin embargo, cada grupo docente tiene completa autonomía, con respecto a qué priorizar, o qué combinación de ellas realizar, así como en relación con la forma de lograr efectos positivos en su aprendizaje.

Cada uno de los PME puestos en marcha en escuelas básicas subvencionadas, ha otorgado a sus profesores y directivos una suerte de licencia para cuestionar las prácticas escolares vigentes y crear espacios para aplicar nuevas metodologías de enseñanza, incorporar en las aulas tecnologías informáticas, ensayar estrategias de aprendizaje y transformar las relaciones pedagógicas. Han buscado elevar la calidad de la enseñanza en una o en más áreas culturales básicas y al mismo tiempo, hacer más entretenido el proceso de aprender.

De acuerdo con los resultados del SIMCE, las escuelas con PME han incrementado sus puntajes de manera importante. Han incentivado un estilo interactivo de gestión pedagógica y de administración que vincula la escuela con la comunidad local y el entorno social, aprovechando las capacidades y la cultura local.

“Entre los cambios observados, se puede destacar un salto cualitativo en las prácticas pedagógicas. El proceso pedagógico se ha hecho más dinámico, la enseñanza que se imparte en el aula es activa, relevante y visiblemente interesante para los alumnos, lo que se refleja en mejores aprendizajes. Los PME han sido un motor, para dinamizar el cambio en la escuela y para que los profesores mismos, los directivos y la comunidad educativa se hayan “apropiado» de la innovación. Estos proyectos han creado un ambiente que favorece la

creatividad de los profesores y de los alumnos, mientras incorpora a personas e instancias de la comunidad en forma muy activa, participativa y que repercute directamente en el logro de mejores aprendizajes, en los conocimientos básicos que ofrece la escuela.”⁴

Los PME han plasmado una forma de descentralización que, de acuerdo con los supuestos de su diseño e implementación, han tenido las mayores posibilidades, en términos de profesionalización del cuerpo docente y oferta de una educación de calidad y relevancia para la diversidad social y cultural de los alumnos del sistema subvencionado.

Para continuar innovando, se requiere enfrentar nuevos desafíos, que permitirán enriquecer los procesos pedagógicos desencadenados por los Proyectos de Mejoramiento Educativo. Uno apremiante, se relaciona con la necesidad de intercambiar entre escuelas, contenidos y experiencias educativas, productos de las transformaciones ocurridas al interior de ellas. Esto se puede abordar a través de la Red Enlaces, que permitirá que esta comunicación se lleve a cabo.

En la actualidad, los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) son de Apoyo a la Gestión Escolar y corresponden a propuestas que permiten diseñar, planificar, ejecutar y evaluar acciones, destinadas a instalar o mejorar prácticas que posibiliten cambios, para optimizar los sistemas de gestión institucional y mejorar sus resultados, promovidas en el contexto del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar, eje central de mejoramiento de la gestión escolar, en establecimientos educacionales subvencionados.

El Fondo de Proyectos (PME) debe responder a los énfasis dados por las políticas educativas, expresadas en procesos de mejoramiento continuo de la gestión escolar, instalando mecanismos de aseguramiento de la calidad, que promuevan la autonomía y responsabilización de los diversos actores del sistema escolar, por los resultados obtenidos en los establecimientos educacionales y en las dinámicas de autoevaluación, planificación, participación, reflexión y evaluación permanente.

1.3 Período de 1994 – 1995

- Prioridad de la Educación

Las políticas en las cuales se asienta la reforma, son de calidad y equidad de la educación; de cambios incrementales, abiertos a la iniciativa de actores y del entorno, orientados a la escuela, como eje de acción (García-Huidobro y Cox 1999: 27-28). Este tema, en cuanto a la escuela como centro de la acción, corresponde a una visión estratégica que el Ministerio adopta, además en lo programático, como una forma de "romper" la inadecuación del enfoque matricial 'Ministerio-Municipios', definido con antelación, el cual no

⁴ Rafael Andaur Troncoso . Coordinador Nacional de Proyectos de Mejoramiento Educativo .Propuestas Educativas. Revista enlaces N° 10. 2002

permite al primero, un adecuado control del hacer escolar, más allá de algunas dimensiones importantes, pero de carácter formal y claramente insuficientes para responsabilizarse del proceso pedagógico, como se le demanda al Ministerio, sin tener un soporte legal, consistente con esta misión.

Este proyecto contribuye a dar vida a la Reforma en sus grandes ejes, los cuales son:

- Calidad
- Equidad
- Participación
- Descentralización
- Eficiencia
- Financiamiento

Para el logro de estos ejes, la reforma contempla 4 aspectos:

- Extensión de la jornada escolar
- Reforma curricular
- Desarrollo profesional docente
- Programas de mejoramiento e innovación.
- Programa Mece Media

El MECE Media, agregó a la estrategia PME de incentivo a la proactividad docente, el apoyo a la generación y sostenimiento de talleres de profesores de cada liceo, que, con un funcionamiento quincenal, abordan tareas de reflexión y desarrollo de capacidades llamados Grupos Profesionales de Trabajo. Así mismo, abordó la distancia emocional y cultural de muchos alumnos, respecto al trabajo escolar, a través de talleres de jóvenes que respondían a intereses de los alumnos, denominadas Actividades Curriculares de Libre Elección, ya sea en arte, deporte, comunicaciones o medio ambiente.

El Programa Mece de Enseñanza Media, política clave de este proceso desde 1994 hasta el año 2000, parte de un diagnóstico que retrata mayores dificultades que el nivel básico: primero, con bajos resultados de aprendizaje en las pruebas nacionales al respecto; segundo, baja eficiencia interna, dándose:

- Elevada repitencia;
- Deserción;
- Abandono escolar;
- Tasa de éxito oportuno, promedio de 5,3 años (para 4 años reales de estudios);
- Baja eficiencia externa (matrícula profesional es reducida).

“Aún cuando existía un diagnóstico común, respecto a que la educación media tenía severos problemas en términos de calidad, equidad y relevancia, no habían respuestas claras, ni aceptadas para estos problemas”.⁵

La mayor parte de las líneas de acción referidas, una vez concluidos los programas MECE, fueron "institucionalizadas" o adoptadas, como parte del accionar de apoyo rutinario del MINEDUC, a escuelas y liceos.

- Inicio Programa Enlaces

El proyecto Enlaces, fue creado dentro del programa MECE Básica, y fue expandido luego a la educación media; el Ministerio de Educación construyó a lo largo de la década pasada y bajo el programa MECE, la infraestructura de equipos, capacitación docente y conexión a redes, como para proveer de acceso a las nuevas tecnologías de información y comunicaciones (TIC), a prácticamente el conjunto de la matrícula y de los establecimientos municipales y subvencionados del país.

El bienio 1994-1995, hasta la actualidad, significó la ampliación del Proyecto de Informática Educativa (denominado Red Enlaces), iniciado igualmente en los primeros años de la década, como un proyecto experimental muy reducido, el que fue creciendo con el tiempo, a una escala significativamente mayor. En 1995, el Mineduc, luego de evaluar sus logros a la fecha y ante la creciente demanda de los establecimientos educacionales por contar con tecnología computacional, decidió comenzar una nueva etapa de expansión nacional de redes enlaces en las escuelas.

El 89% de la matrícula de básica, y el 93% de la del nivel medio, estaban a diciembre de 2002, cubiertos por la red Enlaces, su provisión de equipos, apoyo técnico y capacitación docente.

No sólo se realizó una adquisición e instalación de hardware en las escuelas a nivel nacional, sino que también se desarrollaron estrategias para la adquisición de competencias TIC por parte de los docentes, descansando en una red de capacitación e informática

⁵ Lemaitre, M. J. (1999). El paso desde Mejoramiento a Reforma. En: J. E. García-Huidobro (editor). La Reforma Educacional Chilena. Madrid: Editorial Popular. Capítulo 6. 129-150.

educativa sostenida por 24 universidades, donde el centro del quehacer de esta red, es la capacitación de profesores.

Enlaces representa una inversión de US \$ 145 millones en el período 1992-2002. “Una medida del logro de este programa, es que en la evaluación internacional realizada por el proyecto SITES de la IEA (Institutos Educativos Asociados), Chile figura en el promedio internacional, en términos de número de alumnos por computador, tanto en básica como en media, así como en el uso de los mismos; y por sobre tal promedio, en el porcentaje de profesores capacitados”⁶.

Realice ejercicio del N° 4 al 6

CLASE 03

1.4 Periodo de 1996 – 1998

- Inicio Reforma Curricular

En cuanto a este proceso, si bien, no se puede negar que existiera consenso respecto de la necesidad de reformar el currículum, y que su diseño fuera un proceso prolongado y serio; identificarle también como de gestación "participativa", no era sustentable. Sí existió incorporación de actores académicos y del mundo laboral y empresarial, pero del campo directo de la educación fueron muchos menos; de hecho, la propuesta de enseñanza media, ya elaborada en un documento de más de 100 páginas, fue debatida en los establecimientos educacionales en una jornada que no excedió de un día. “Ciertamente, si se contrasta el tiempo destinado a elaborar la propuesta que fue de meses, con el destinado a su debate por los educadores, no es de extrañar que el 90% de ellos, percibiera que no se trató de un proceso participativo, aunque se sostenga y busque demostrar que esta consulta, tuvo importantes consecuencias sobre la propuesta, mencionando dos aspectos que, aunque no menores, son mínimos respecto de lo que permaneció inalterable”⁷.

Desde 1996, a esta dinámica de transformaciones profundas de las condiciones y los procesos educativos, se le da el nombre de Reforma Educacional, dadas la multidimensionalidad y complejidad de la agenda de transformaciones en curso y cuando a lo

⁶ Mineduc Sites, 2002.

⁷ Donoso Díaz, Sebastián. Reforma y Política Educacional en Chile 1990-2004: el neoliberalismo en crisis. Estudios pedagógicos, 2005, vol.31

anterior, se agrega un nuevo impulso para el fortalecimiento de la profesión docente, las reformas curriculares de básica y media, así como la extensión de la jornada escolar.

Durante este período, se incluyen políticas directamente referidas a la calidad de los aprendizajes; pero, a diferencia de los programas de mejoramiento, son obligatorias para el conjunto del sistema y tocan aspectos estructurales.

Se trata de componentes de reforma propiamente tales: el cambio de la jornada escolar, iniciado en 1997, y el cambio del currículum, iniciado en 1996.

En ambos componentes opera una economía política más compleja que con los programas. Con mediación de leyes y logro de acuerdos entre gobierno y oposición, en el caso de la extensión de jornada; con procesos participativos amplios y mediaciones interinstitucionales (Ministerio de Educación y Consejo Superior de Educación) en el caso del currículum.

Esta concepción de reforma no tiene, por lo tanto, un solo y exclusivo hito que permita identificarla como tal, sino que es microsocial, y su avance depende también de las capacidades crecientes, que desarrollen sus actores para llevarla a cabo.

El mayor desafío del sistema educacional, es dotar al conjunto de la niñez y juventud del país, de unas competencias o destrezas que los habiliten efectivamente para el mundo del futuro. Una educación relevante y pertinente a los requerimientos de la sociedad actual, que desarrolle las aptitudes y destrezas de la población para:

- Pensar de modo creativo,
- Tomar decisiones,
- Solucionar problemas,
- Usar la imaginación,
- Desarrollar las habilidades personales y sociales, que permitan a las personas ser responsables, autovalorarse, ser sociables.

Es una reforma que pretende afectar paulatina y globalmente, todas las dimensiones del sistema: las formas de enseñar y aprender, los contenidos de la educación, la gestión de los servicios educativos, los insumos, tanto de materiales educativos (biblioteca, informática educativa) como de infraestructura escolar, el financiamiento del sector, así como el mejoramiento sostenidos de las condiciones de trabajo de los docentes, principales artífices y protagonistas de la Reforma.

Además, esta Reforma Educacional es triplemente modernizadora⁸, esto, orientado:

- por el contexto mundial y de país en que se da.
- por los propósitos y objetivos que se le asignan.
- por la concepción de Reforma, esto es, por su diseño y por la práctica de su ejecución, que la singulariza respecto a anteriores intentos.

Por otro lado, la reforma del currículum, postuló cuatro dimensiones de cambio⁹:

- Sus relaciones de control.
- Las características de su arquitectura mayor o estructura.
- Su organización en espacios curriculares determinados, dentro de tal estructura.
- Cambios de orientación y contenidos, dentro de tales espacios curriculares, áreas o asignaturas.

Entre 1997 y el 2002, el Ministerio de Educación organizó procesos de capacitación masivos, a través de cursos sobre los contenidos y enfoques disciplinarios más complejos de los nuevos programas de enseñanza básica y media. La magnitud de la tarea demandó la participación de decenas de institutos de educación superior, que concursaban cada año ante el Ministerio de Educación, para ejecutar los cursos relacionados con las distintas áreas de aprendizaje. El proceso se llevó a cabo en dos momentos del año escolar, y fue gratuito y voluntario para los profesores y docentes directivos; la cantidad de horas para el curso fue de 70; y se realizaron actividades durante el verano y de profundización en las vacaciones de invierno, en la modalidad presencial o a distancia. Cada año participaron por sobre el 85% de los profesores de los grados, que al año siguiente, implementarían nuevos programas de estudio.

Todo esto, con el fin de apuntar al foco de esta reforma educativa, la cual corresponde a la reorganización pedagógica, es decir, el aprendizaje. Hacer efectivo este foco, significa cambiar cualitativamente la educación y es por esto que se requería de un nuevo tipo de proceso de transformación. Esa es la importancia estratégica del diseño de la reforma.

A continuación, se señalan las características esenciales sobre el diseño de la Reforma Educativa Chilena:

⁸ Reforma educacional chilena.

⁹ Cox, c. (2001). El currículum escolar del futuro. perspectivas. vol. 4, n° 2.

- En primer lugar, el diseño de la Reforma es sistémico, es decir, pretende afectar paulatinamente a todas las dimensiones del sistema, aunque no necesariamente a todas al mismo tiempo.
- En segundo lugar, la Reforma Educativa está diseñada como un proceso amplio y de largo plazo. Es un esfuerzo que madurará en el tiempo y cuyos efectos y resultados sólo van a ser apreciados en justicia por generaciones futuras. Es una empresa histórica, que para desplegarse en el tiempo y no ser una aventura fugaz, ha necesitado sostenerse como un proyecto de todos y como una tarea del Estado, y no sólo de un gobierno.
- En tercer lugar, la Reforma se ha hecho posible y se facilita, gracias a un nuevo marco institucional, que combina criterios de descentralización y competencia por recursos, con criterios de discriminación positiva y de acción proactiva del Estado a nivel central, a través de programas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación; introduce nuevos instrumentos de información y evaluación pública de programas e instituciones, y promueve la apertura de escuelas y liceos a "redes de apoyo" externo, especialmente de universidades, centros académicos y empresas.

En sus inicios, la implementación de la reforma se estimó en seis años, a partir del primer año de básica en grupos de dos niveles por años; significó también un proceso de perfeccionamiento de los docentes en cursos-talleres, según los niveles en que trabajarían, incluyéndose la formación a docentes directivos. Estos cursos hechos en los períodos de receso veraniego, con una semana presencial y otro tanto de seguimiento y apoyo, buscaban cambiar y renovar las prácticas docentes; sin embargo, si bien sobre su ejecución hay antecedentes, respecto de su impacto real se requiere estudiarlo más detenidamente.

Los resultados registrados entre los años 1995 y 2000 con los indicadores clásicos del sistema educativo, se desplazaron positivamente. La cobertura de la educación básica subió del 92 al 97%, y en la enseñanza media del 78 al 84% (Mineduc 2003: 25); la tasa de deserción en básica se redujo del 4 al 1,7% y del 12,6 al 6,6% en enseñanza media (Mineduc 2003: 33); de igual forma, la tasa de alumnos aprobados en enseñanza básica subió del 92,3 al 95,7% y en la media del 81,5 al 89,4% (Mineduc 2003: 77-78). Este proceso también implicó un mejoramiento de la cobertura de la educación preescolar, superando el 33% de la población incorporada a una modalidad de enseñanza, aunque con un claro sesgo socioeconómico¹⁰. Paralelamente la tasa bruta de participación en la educación superior sube de 28 a 34%.

Según señala Sebastián Donoso (2005), el impacto de los resultados reseñados sobre los aprendizajes de los alumnos y alumnas en el sistema escolar, no tiene la progresión esperada, respecto de los insumos incorporados. "La evidencia aportada por la comparación de los resultados SIMCE a lo largo de los 90, puede ser resumida en cuatro constataciones:

¹⁰ Herrera, M. O. y C. Bellei (2002). ¿Qué se sabe sobre la calidad de la educación parvularia chilena? Santiago de Chile: Universidad de Concepción y Unicef.

- Primero, que había una tendencia consistente, aunque leve, de incremento en los promedios nacionales en la primera mitad de la década, reduciendo así levemente las diferencias de logros entre establecimientos municipales y particulares pagados. Esta se estancó de 1996 a 2002 y la diferencia aumentó.
 - Segundo, que la distribución social de los aprendizajes exhibía una distribución altamente estratificada e inequitativa, similar a la de 1990.
 - Tercero, que las mejoras en rendimiento fueron mayores que las del promedio, en el caso de las escuelas básicas que han sido objeto de programas focalizados como el P-900 o el Programa rural, lo que ha significado disminución de las brechas de rendimiento entre este alumnado, el más pobre y el resto del país.
 - Por último, que las diferencias de logros en el aprendizaje entre las distintas dependencias del sistema subvencionado (municipal y particular), eran mínimas y no siempre favorables a la educación privada, al comparar grupos socioeconómicos homogéneos".
- Inicio Jornada Escolar Completa

Como se dijo en el punto anterior, este programa, también es un aspecto que toca la estructura total y por tanto, contempla una economía más compleja.

Del conjunto de iniciativas que se impulsaron en esta fase de la reforma, la Jornada Escolar Completa, que implicaba volver a un sistema de operación vigente hasta 1964 en Chile, ha tenido un incremento mucho más gradual de lo esperado, básicamente porque se requirió de una inversión en infraestructura, que excedió los cálculos iniciales (US\$ 1.200 millones); ello se tradujo en que, de partida, ingresaron al programa las escuelas rurales, que representaban cerca de un tercio del total de establecimientos del país (aunque su peso en la matrícula escolar era del orden de un 15%). Paulatinamente, en función de la inversión en infraestructura, se han ido incorporando otros centros escolares; hacia marzo del 2003 el 66% de la matrícula del país estaba en jornada escolar completa.¹¹

Según el MINEDUC, la medida de extender la jornada escolar diaria, es comparable sólo con los grandes esfuerzos que el país ha realizado por extender el derecho a la educación a la totalidad de su población. Todos los estudios demuestran que el mayor tiempo en la escuela o liceo, está asociado a una mejor calidad de los aprendizajes en los niños y jóvenes. Esto es particularmente efectivo, en los sectores de mayor vulnerabilidad social, donde la escuela es un espacio que protege al niño de riesgos como la vagancia, la deserción escolar, las drogas, la mendicidad y el trabajo infantil.

¹¹ Cox, Cristián. (2003). Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX. En: C. Cox (editor). Políticas Educacionales en el Cambio de Siglo. La reforma del sistema escolar en Chile. Capítulo I. Santiago: Editorial Universitaria. Pp. 19-114.

Las múltiples iniciativas de la Reforma requieren de mayor tiempo en la escuela o liceo. Demandan tiempos de trabajo mayores que los permitidos por la estrecha estructura temporal actual. Con la jornada extendida se implementan nuevas prácticas pedagógicas y se mejoran las relaciones humanas al interior de la comunidad escolar.

Ella reconoce una tradición, heredada de las generaciones que nos han precedido, las cuales han percibido a la educación como la clave para lograr el desarrollo de la nación.

- Programa Educación Especial

La Educación Especial, es un programa del sistema escolar, de tipo transversal e interdisciplinario, encargado de potenciar y asegurar el cumplimiento del principio de equiparamiento de oportunidades de aquellos niños, niñas y jóvenes, que presentan necesidades educativas especiales, derivadas o no de una discapacidad en todos los niveles y modalidades del sistema escolar.

Las principales acciones desarrolladas por el Programa de Educación Especial son:

a) Desarrollo de la política de Integración Escolar (1998 – 2003)

Se entiende la integración escolar, como la herramienta educativa del principio de normalización, que se traduce en el derecho de las personas con discapacidad, a participar en todos los ámbitos de la sociedad, recibiendo el apoyo que necesitan, en el marco de las estructuras comunes de educación. El principio de integración se sustenta en el derecho que tiene toda persona con discapacidad, a desarrollarse en la sociedad sin ser discriminada.

La integración escolar implica una nueva forma de concebir los procesos educativos, de abordar las diferencias individuales de los alumnos y de utilizar los recursos humanos, materiales y técnicos, que puedan existir, tanto en el establecimiento educacional, como en su entorno.

Desde esta perspectiva, la política de la integración escolar del Ministerio de Educación, responde al derecho a la educación, a la participación y a la no discriminación que tienen todos los niños, niñas y jóvenes del país. Se basa en una serie de acuerdos internacionales 19 firmados y ratificados por Chile y está normada por la Ley N° 19.284 y su reglamento de educación, Decreto Supremo 01/98.

En la década de los 90, la integración ha sido asumida por una gran cantidad de países del mundo, producto de una serie de eventos internacionales, entre los cuales se destacan la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, La Conferencia Mundial de Educación para Todos (Jomtien, 1990); la Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales: Acceso y Calidad (Salamanca, 1994) y el Foro Mundial de Educación para Todos (Dakar, 2000). En nuestro continente, las reuniones de Ministros de Educación, tanto de Kingston en 1996 y más recientemente de Cochabamba en 2001, han reafirmado la

necesidad de valorar la diversidad, y considerar en los procesos pedagógicos, las diferencias individuales que presenten los alumnos, incluidas aquellas asociadas a discapacidad, con el fin de favorecer mejores aprendizajes y el avance hacia una escuela regular más inclusiva. Asimismo, recomiendan el desarrollo de escuelas integradoras, ya que éstas favorecen la igualdad de oportunidades, proporcionan una educación más personalizada, fomentan la solidaridad y cooperación entre los alumnos y mejoran la calidad de la enseñanza de todo el sistema educativo.

b) Los Proyectos de Integración Escolar (PIE)

Desde los años 90, se instalan en el sistema educativo los “Proyectos de Integración Escolar”, definiéndolos como una estrategia o medio que dispone el Sistema Educacional, mediante el cual se obtienen los recursos humanos y materiales, para dar respuestas educativas ajustadas a niños, niñas o jóvenes con necesidades educativas especiales, ya sea derivadas de una discapacidad o con Trastornos específicos del lenguaje (TEL) en la educación regular (Decreto N° 1/98 y N° 1300/02).

A través de los Proyectos de Integración Escolar, se obtiene la subvención de la Educación Especial; recursos que permiten financiar:

- La contratación de profesionales especializados de apoyo;
- La adquisición de material didáctico específico;
- El perfeccionamiento de los docentes;
- Las adecuaciones de infraestructura necesaria y;
- La implementación de una opción de capacitación laboral, en el caso de los alumnos que no puedan ingresar a la enseñanza media.

Existen variadas alternativas para elaborar proyectos de integración escolar; entre éstas se pueden mencionar:

- Proyectos Comunales de Integración;
- Proyectos de Integración Escolar, de establecimientos con diferentes dependencias y sostenedores y;
- Proyectos de Integración Escolar por establecimiento.

Los sostenedores tienen la libertad de elegir el tipo de proyecto que desean realizar. En la actualidad, la modalidad de proyectos comunales es la más frecuente, ya que ésta permite

acceder a mayores recursos y dar respuesta a establecimientos que cuentan con un número reducido de alumnos integrados.

Las líneas de acción de la política de educación especial de hoy en día, según el mineduc son:

Realice ejercicio del N° 7 al 9

CLASE 04

1. 4.1. Diversidad e integración escolar

Con el propósito de asegurar aprendizajes de calidad a todos los niños, niñas y jóvenes con necesidades educativas especiales, la unidad de Educación Especial, a través de las Secretarías Ministeriales y los Departamentos Provinciales, promueve la atención a la diversidad y la aceptación de las diferencias individuales en el sistema educativo regular, velando porque estos estudiantes, reciban los apoyos humanos, técnicos y materiales necesarios, ya sea de forma temporal o permanente, para avanzar y progresar en el currículo escolar general, en un contexto educativo favorable, integrador y lo más normalizador posible. Con este propósito, focaliza su trabajo, desarrollando diversas acciones destinadas a:

a. Asesorar escuelas especiales y establecimientos con proyectos de integración escolar. Su propósito es apoyar y enriquecer el Proyecto Educativo Institucional de la escuela; su gestión y propuesta curricular, de tal manera de asegurar que todos los alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales que asisten a escuelas especiales o a escuelas regulares, se sientan acogidos y alcancen aprendizajes de calidad.

b. Aumentar la cobertura de alumnos integrados. El foco de la actual política del Ministerio de Educación contempla que los alumnos que presentan necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad puedan asistir a establecimientos de educación regular, con los apoyos necesarios para asegurar su éxito en el proceso escolar. Para avanzar en esta dirección, se realizan jornadas de sensibilización; capacitación para elaborar proyectos de integración y jornadas de intercambio de experiencias entre escuelas.

1.4.2. Normativa Educación Especial

El programa de Educación Especial, cuenta con una línea de actualización de la normativa. Hoy en día, se está trabajando en la implementación del decreto N ° 1300/02, que aprueba planes y programa de estudio para alumnos con trastornos específicos del lenguaje.

Durante el año 2006, con el propósito de avanzar hacia el desarrollo de respuestas educativas más eficientes, equitativas y de calidad para la población escolar con necesidades educativas especiales, el Ministerio de Educación ha asumido el compromiso de Reformular la Política de la Educación Especial. Con este fin, iniciará una serie de acciones que permitirán diseñar la Política de Educación Especial y elaborar un Plan de Acción para su implementación ya iniciada desde el 2005 y proyectada hacia el 2010.

1.4.3. Familia y Discapacidad

Esto, como concreción de la Política de Participación de Padres, Madres y Apoderados/as.

- Profesionalización Docente

El sustento teórico que subyace a este proceso de reforma, implica confrontar marcos curriculares muy diferentes. La "pedagogía por objetivos", que había sido el eje curricular de la Reforma de 1965, se mantenía como la visión teórica dominante del currículo, reforzada por el 'conductismo' que durante el gobierno militar tuvo gran auge apoyándose en la "Tecnología Educativa". Estas visiones del proceso educativo, asociadas a las dificultades profesionales y salariales de los docentes durante el período dictatorial, implicaron un empobrecimiento cultural de los maestros, pasando de un rol 'profesional', al de técnicos aplicadores de procesos operativos." De esta manera, la reforma se enfrentaba a un escollo estratégico: cómo transformar en profesionales reflexivos, es decir, bajo un formato de prácticas profesionales muy diferentes, a maestros que no habían tenido, salvo excepciones, la oportunidad de operar bajo esta nueva demanda¹².

Ministerio y Colegio de Profesores, tenían la mutua convicción de que la reforma de la educación y el fortalecimiento de la profesión docente, eran procesos inseparables y que por tanto, comprometían los mejores esfuerzos de los firmantes, en este protocolo de acuerdo.

Esto se ve reflejado en la evolución prolongada y laboriosa de elementos de una nueva identidad profesional, que surge de las tensiones y ambivalencias vividas durante los '90 por la profesión docente y que desencadena los principios culturales de la reforma, sobre "desempeño de profesionales, orientación a la eficacia tecnológica, apertura a la sociedad y al mundo, modernidad y cambio".

¹² Donoso Díaz, Sebastián. Reforma y Política Educacional en Chile 1990-2004: el neoliberalismo en crisis. Estudios. pedagógicos., 2005, vol.31.

La aceptación por el sindicalismo docente de Chile, según Cox, de la evaluación del desempeño docente y los incentivos de carácter individual, y su participación efectiva en la construcción con el Ministerio de Educación de estándares de buena enseñanza, equivale tanto a un cambio cultural, como de estrategia política, de profundas implicancias para los esfuerzos de transformación efectiva de las prácticas de enseñanza y los resultados de aprendizaje del sistema escolar.

El esfuerzo de desarrollo profesional, empujado por las políticas ministeriales, ha incluido desde 1996, un Programa de Becas en el Exterior para Profesores. Cada año, un grupo de docentes fue seleccionado por el Ministerio de Educación, para viajar a estudiar en Universidades y centros educativos, para conocer prácticas escolares de excelencia, como una forma de fortalecimiento de la profesión y de impulso a la innovación.

- Proyecto Montegrande

El programa Montegrande, se centra en un número reducido de liceos, tan sólo 51; con el potencial de "anticipar" la reforma y constituirse en puntos de innovación a ser copiados por otros establecimientos.

Desde 1996, se promueve una experiencia de liceos de experimentación o de "anticipación" como estrategia, para luego masificar cambios; idea llevada a cabo el año 1946, con propósitos similares. De forma que, más que buscar la originalidad absoluta de este proceso de reforma, lo que interesa es establecer su lógica estructurante y el rol asumido por los distintos componentes, sobre los resultados e impactos alcanzados.

En 1997, de un total de 1.350 establecimientos secundarios financiados por el Estado, 221 elaboraron proyectos para postular a ser elegidos como "liceos de anticipación" de la reforma. Los proyectos adjudicados, que duraron 4 años, con un promedio de US\$ 150.000 anuales por liceo, consideraron en su renovación y anticipación, prácticas de gestión, calidad de la enseñanza y medidas que promuevan la equidad. Los establecimientos seleccionados, representan la diversidad del sistema y se busca que provean de ejemplos de "buenas prácticas" en docencia y gestión, al resto de las escuelas. Los liceos Montegrande, son los primeros del sistema público en utilizar un importante cambio legal introducido, por el Segundo Estatuto Docente: la autorización a los directores para que administren fondos públicos asignados al establecimiento, llevando así principios de descentralización del nivel Municipal, al nivel de establecimiento.

Realice ejercicio del N° 10 al 12

CLASE 05

2. POLÍTICAS EDUCACIONALES EN LOS NIVELES DEL SISTEMA EDUCACIONAL CHILENO

Las políticas educacionales, abarcan a todo este sistema en su conjunto, pero cada nivel o modalidad, tiene sus propias particularidades, que se hace necesario conocer y comprender, para poder tener parámetros analíticos fundamentados.

2.1 Educación Parvularia

El país cuenta con un currículum de educación Parvularia, desde el año 2001. El nivel Parvulario o Preescolar, es voluntario, desde el año 1999 y reconocido como un nivel del sistema educacional chileno, en la Constitución Política del Estado, como Educación Prebásica. Está orientado a la educación de niños y niñas menores de seis años y se materializa, a través de una diversidad de instituciones, redes públicas y privadas, en sectores urbanos y rurales del país.

Entre las diversas instituciones u organismos que imparten educación a menores antes de su ingreso a la Educación Básica, se encuentran las del sector estatal, que corresponden al Ministerio de Educación, la Junta Nacional de Jardines Infantiles, creada en el año 1970 por la ley 17.301 y la Fundación Nacional de Atención al Menor, INTEGRRA, creada en el año 1990.

El Ministerio de Educación, financia vía subvención, la mayor parte de la educación de quienes asisten a cursos y escuelas para párvulos de propiedad municipal y particular, que imparten Educación Parvularia en los niveles transición menor y mayor, en forma gratuita. Además, el Estado, financia la atención integral que otorgan, la Junta Nacional de Jardines Infantiles JUNJI y Fundación INTEGRRA, en sus diferentes centros educativos. Por otra parte, existen salas cunas y jardines infantiles que pertenecen a empresas y organismos, tanto públicos como privados, que funcionan con financiamiento propio.

Gran parte de la población infantil chilena, inicia su educación a los cinco años de edad, asistiendo alrededor del 85% de los niños y niñas a segundo nivel transición, a escuelas municipales o particulares subvencionadas. En consecuencia, la mayoría de los niños y niñas al ingresar al primer año básico, tiene ya una experiencia educativa previa. Actualmente, este nivel educativo alcanza en todo el país y a través de sus diversos programas, una cobertura superior al 30% de la población menor de seis años de edad.

Las Bases Curriculares que fundamentan el trabajo de la Educación Parvularia corresponden al nuevo currículum que se propone como marco orientador para la educación desde los primeros meses, hasta el ingreso a la Educación Básica y señala el imperativo social de “Favorecer una educación de calidad, oportuna y pertinente, que propicie aprendizajes relevantes y significativos en función del bienestar, el desarrollo pleno y la

trascendencia de la niña y del niño como personas. Este marco orientador de la educación de los niños menores de seis años y los principales ejes de la Reforma Educativa, enmarcan las políticas educativas hacia los niños menores de seis años en el país”¹³. Todo esto, en estrecha relación y complementación con la labor educativa de la familia, propiciando a la vez su continuidad en el sistema educativo y su contribución a la sociedad, en el marco de valores nacionalmente compartidos y considerando los Derechos del Niño”.

Las políticas educacionales iniciadas en 1990, coherentes con un diagnóstico compartido como país, han tenido entre sus principios orientadores:

- La equidad;
- El mejoramiento de la calidad de los aprendizajes educativos; y
- La participación.
- Con respecto al primer punto, las políticas de equidad se han orientado de acuerdo al criterio de discriminación positiva, según el cual, para crear igualdad de oportunidades, se requiere asignar mayores recursos educativos y prestar atención especial a los grupos más vulnerables del país; ellas toman en cuenta las condiciones culturales que enmarcan y dan sentido al quehacer educativo a inicios del siglo XXI, y han sido elaboradas teniendo como objetivos, propiciar “aprendizajes de calidad en las niñas y niños que sean pertinentes y consideren las diversidades étnicas, lingüísticas y de género”.
- En segundo lugar, las políticas de calidad dependen fundamentalmente de los actores y su disposición a la participación. El objetivo de elevar la calidad educacional, se basa en la necesidad de lograr eficientes resultados en términos del aprendizaje, en el conjunto del sistema escolar, independientemente de las diferencias u origen socio económicas; ésta es una necesidad urgente y prioritaria, tanto desde la perspectiva de las personas, como de la sociedad.
- El tercer punto implica que, una estrategia educativa basada en la participación, debe fomentar la apertura de espacios de nuevo tipo en las escuelas y proporcionar las condiciones para que se despliegue un proceso de participación en ellas, en torno a las ideas, los medios y las acciones, para la producción de aprendizajes más elevados.

Una educación de calidad, busca favorecer la obtención de aprendizaje y logros educativos, que permitan avanzar en un orden social justo e integrado, que se construya a partir de los intereses, necesidades, fortalezas e identidades del conjunto de grupos socio culturales, profundizando una democracia estable y el bienestar socio económico, desde bases sólidas.

¹³ Mineduc

Este aspecto, se puede relacionar con otro objetivo propuesto por este marco curricular, el cual implica “potenciar la participación permanente de la familia, en función de la realización de una labor educativa conjunta, complementaria y congruente, que optimice el crecimiento, desarrollo y aprendizaje de los niños y niñas.

Las Bases Curriculares proponen constituirse en un marco orientador para la educación de los niños y niñas, desde los primeros meses, hasta el ingreso a la Educación Básica. La familia, en especial en los espacios comunitarios y simbólicos de las comunidades, cumple un rol fundamental, como primera educadora de sus hijos y responsable de los procesos de socialización, entendido este proceso como el traslado al niño de todo el bagaje de la cultura a la cual pertenece, que transmiten en el encuentro y diálogo formativo, sus patrones de comportamiento, códigos de conducta y bases de la identidad.

En este proceso, el rol de la familia como señala Paulo Freire, adquiere profundo sentido, por ser transmisora de la cultura local, compartiendo con la Educación Parvularia, un diálogo que complementa la labor educativa y genera experiencias de desarrollo y aprendizaje, que potencian a los niños y niñas.

En esta perspectiva, cada niño y niña tiene su propio contexto, sus fortalezas y diferencias, que deben ser vistas como el punto de partida para enseñar y descubrir sus potencialidades, saberes y necesidades. Ello permite reafirmar la identidad cultural de los niños, mediante su interacción, conocimiento y valoración de su cultura y de otras culturas, en un ambiente de respeto e igualdad, lo cual implica construir interculturalidad. Comprender los desafíos educativos desde esta mirada, permite generar propuestas e implementar las Bases Curriculares, considerando como criterio fundamental, el derecho de crear y desarrollar una pedagogía a partir de la familia, la comunidad y su cosmovisión de la naturaleza y el mundo. Avanzar en el principio de la calidad desde esta perspectiva, requiere una educación contextualizada, con protagonismo explícito de los niños y niñas, abierta a la diversidad, y flexible, a través de una pedagogía con énfasis en el empoderamiento de los niños, niñas, sus familias y comunidades.

Los educadores y adultos cercanos a los niños en general, constituyen un elemento esencial, a la hora de aplicar estrategias educativas destinadas a promover el desarrollo de procesos de enseñanza – aprendizaje, que generen una variedad de posibilidades de interacción, exploración, creación e integración de las experiencias y enriquecimiento del ambiente educativo, desde las oportunidades de aprendizaje que brindan los entornos socio culturales, que caracterizan a las sociedades originarias. Dado lo anterior, la participación de la familia y la comunidad en la extensión y forma que presenta en los espacios socio culturales de los pueblos aborígenes, es fundamental, si consideramos que es el primer agente socializador, formador y educador de los hijos, lo cual hace necesario potenciar este rol, en función de desarrollar programas que permitan ampliar efectivamente, los niveles de participación de los padres en los establecimientos.

Este proyecto educativo, además, tiene un énfasis curricular orientado a dar respuestas a las características, necesidades, intereses y fortalezas de los niños y niñas; requiriendo

desarrollar capacidades y competencias para responder a estas interrogantes, desde los contextos culturales de diversidad étnica y lingüística, que caracterizan a la sociedad de hoy. La contextualización de políticas educativas y estrategias educativas interculturales bilingües, tienen como propósito fundamental, fortalecer la formación docente, lograr más y mejores aprendizajes en la sala de clases y capacitar y formar educadores de calidad, en los centros educativos no formales, lo cual requiere promover agentes educativos para el aula o en contextos no formales con niños y niñas que pertenecen a contextos culturales y lingüísticos variados.

La necesidad de lograr perfeccionamiento con estas características, apunta a la construcción de una propuesta formativa intercultural y de un clima educativo que no sólo revalore la lengua materna y las culturas indígenas, sino que las considere como un recurso pedagógico y depositarias de saberes, conocimientos, actitudes y valores, que responden a las necesidades básicas de aprendizaje de los niños y niñas, en su principal etapa de formación.

Las Bases Curriculares de la Educación Parvularia en el marco de sus orientaciones valóricas, señalan que, dentro de los ambientes culturales en los que interactúa el niño y la niña, “son fundamentales aquellos que corresponden a su cultura de pertenencia, ya que contribuyen significativamente a la formación de su identidad, autoestima y sentidos más profundos. El respeto y la valorización de la diversidad étnica, lingüística y cultural de las diversas comunidades del país, hacen necesario su reconocimiento e incorporación en la construcción e implementación curricular”. En este ámbito, el nuevo marco curricular otorga un rol central a las Educadoras, como formadoras y modelos de referencia para los niños y niñas. Esto requiere profesionales en el aula o agentes educativos en los programas no formales, con la capacidad y el conocimiento de los códigos culturales de los grupos humanos en que desarrollan sus funciones técnicas, respetuosos de los procesos culturales y comprometidos con su actividad educativa.

2.1.1. Multiculturalismo

El reconocimiento y valoración de la diversidad cultural y étnica, es un urgente imperativo, por tanto, requiere al interior de los centros educativos formales y no formales, crear espacios de interacción para el tratamiento de la interculturalidad, desde el enriquecimiento mutuo y el respeto de las identidades individuales y colectivas.

La educación intercultural desde esta perspectiva, se comprende como un proceso de convivencia humana, basada en el respeto a la relación recíproca entre culturas. Esta acepción, apela a la valoración del bagaje ético social de varias culturas, en donde la interrelación se construye justamente, desde el respeto a estos valores.

Construir propuestas educativas, con una mirada en el énfasis intercultural, es tener presente y considerar la necesidad de atender simultáneamente una problemática de

pobreza extrema, exclusión social y política que luego de décadas, se ha vuelto prácticamente auto sostenida, en muchos sectores de nuestro país.

Realice ejercicio del N° 13 al 15

CLASE 06

2.2 Educación Básica

El proceso de elaboración del marco curricular de la educación básica, se inicia en mayo de 1991 y culmina en enero de 1996, cruzando dos gobiernos y la gestión de cuatro ministros de educación. Tiene como base una Comisión ad-hoc interna del Ministerio de Educación que, entre 1991 y septiembre de 1993, y con el concurso adicional de especialistas universitarios externos al Ministerio, elabora y somete a procesos de consulta y discusión pública, una propuesta de marco curricular nacional.

La ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, promulgada en el año 1990, fija objetivos fundamentales y contenidos mínimos de los ciclos educativos de la educación básica y, determina los requisitos mínimos que deberían exigirse, para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo el país. Dentro de este contexto, establece que ellos podrán preparar y proponer sus propios planes y programas de enseñanza, siempre que se atengan a los objetivos fundamentales y contenidos mínimos por cursos, elaborados por el Ministerio de Educación. Este aprueba las propuestas de los establecimientos educacionales y supervigila su aplicación.

Desde 1996, el país cuenta con un marco curricular para la educación básica, el cual es obligatorio; ingresando a él a los seis años de edad, contando con una duración de ocho años, la cual se imparte en escuelas municipales y privadas. Dicho nivel educativo, se caracteriza por tener una alta cobertura, la que en el año 2000, alcanzó un 97%. Al mismo tiempo, en este nivel se encuentra la modalidad de Educación especial, que tiene objetivo general, la habilitación o recuperación de niños y niñas que presentan dificultades para integrarse al proceso educativo normal, en forma permanente o transitoria, a fin de incorporarlos a la vida en sociedad.

El nuevo marco curricular, ha quedado formulado en términos de Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios. Ambos fueron definidos, articulando las distinciones entre contenidos conceptuales, habilidades y disposiciones o actitudes. Junto a estos cambios estructurales, los OF-CMO educación básica, procuran actualizar el conocimiento, así como orientar al conjunto, en términos de competencias a adquirir, en una

experiencia educativa centrada en la actividad de los alumnos y alumnas. El nuevo marco deja, como lo estipula la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), un margen de libertad significativo a los establecimientos, para definir contenidos complementarios a los del marco nacional.

De acuerdo al mandato de la LOCE, en enero de 1996 se promulgaron los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios (OF/CMO) para la Educación Básica.

Con ello, se dio un paso fundamental en la actualización de la estructura y contenidos curriculares correspondientes a este nivel.

Para la educación básica se definieron los siguientes sectores de aprendizaje, obligatorios, para todos los alumnos y alumnas:

- Lenguaje y comunicación
- Matemática
- Ciencia
- Tecnología
- Artes
- Educación Física
- Religión
- Orientación

Las disposiciones de la LOCE y el concepto mismo de Objetivos Fundamentales, permiten distinguir dos clases de Objetivos:

- Aquellos que miran a la formación general del estudiante y, que por su propia naturaleza, trascienden a un sector o subsector específico del currículum escolar. Se denomina Objetivos Fundamentales Transversales, a esta clase de objetivos que hacen referencia a las finalidades generales de la enseñanza y son asumidos por el establecimiento en la definición de su proyecto educativo y en sus planes y programas de estudio.
- Aquellos que se dirigen específicamente al logro de competencias en determinados dominios del saber y del desarrollo personal. Se denomina Objetivos Fundamentales Verticales, a aquellos que se aplican a determinados cursos y niveles, y cuyo logro

demanda aprendizajes y experiencias vinculadas a ámbitos disciplinarios específicos del currículum de la Educación Básica.

Los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios (OF-CMO) de la Enseñanza Básica, han sido formulados, procurando responder a tres tipos de requerimientos:

- El imperativo de adecuarse a las normas sobre objetivos generales y requisitos de egreso de la enseñanza básica, indicados en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza.
- La necesidad de encuadrarse en los propósitos de las políticas educacionales de Estado que impulsa el Gobierno de Chile y en los planteamientos de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, en orden a mejorar la calidad de la educación, asegurar su equidad y comprometer, en las tareas anteriores, la participación de la comunidad nacional.
- La conveniencia de poner al día la enseñanza que imparte el sistema, en la perspectiva de los esfuerzos por la modernización del país y la resolución de los grandes desafíos de índole económica, social y cultural que enfrenta la sociedad chilena en la proximidad del tercer milenio.

2.3 Educación Media

El Ministerio de Educación, invitó a grupos multidisciplinarios a participar en la elaboración de los proyectos de Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios para la Enseñanza Media. Estos se dieron a conocer y se sometieron a una amplia consulta durante 1997, para ser posteriormente enviados al Consejo Superior de Educación y, finalmente, aprobarse a comienzos de 1998. Se invitó a participar en la consulta, a un conjunto de 189 instituciones de diverso tipo, ligadas al tema en referencia, a directivos y docentes de más de 1.500 establecimientos de educación secundaria y a, aproximadamente, 1.200 grupos de estudiantes.

Es así como el país cuenta con un marco curricular de educación Básica desde 1998. El nivel Medio, llamado también enseñanza media, el cual está constituido por cuatro grados y se imparte en liceos científico-humanistas y técnico-profesionales, estatales, particulares subvencionados y particulares pagados, en las ramas comercial, técnica industrial, agrícola y marítima. Tiene una cobertura total en el país de 822.946 estudiantes.

La actual reforma curricular, no toca la distinción entre básica y media y el número de años de cada uno, ya que se mantuvo la estructura “ocho/cuatro”, que define el número de años de la educación chilena desde 1967; lo que sí fue modificado, corresponde a su

obligatoriedad, pasando a ser una educación obligatoria hasta 8º año básico, ahora hasta 4º medio, es decir 12 años mínimos de escolaridad (2003).

El otro cambio fundamental se encuentra dentro de la educación media. El currículum de la reforma se estructura en este nivel, en base a la distinción entre Formación General y Formación Diferenciada, que se aplica tanto a la modalidad humanista-científica (HC) como a la técnica-profesional (TP). A ello, hay que agregar la creación de un ámbito de libre disposición de los establecimientos, reforzado desde ya, por la oportunidad de ampliación de la Jornada Escolar Completa, y que modifica profundamente lo que se propone como oportunidades de aprendizaje, al conjunto de la matrícula entre 14 y 17 años.

Esquemáticamente, los cambios específicos que la nueva estructuración del currículum define, son¹⁴:

- Los dos primeros años de la educación media (años 9 y 10 de la secuencia escolar), son de Formación General e implican un currículum común para toda la matrícula, con independencia de la modalidad del establecimiento (HC o TP) a que asista un alumno.

Este cambio significa que la experiencia escolar es común, hasta el segundo año medio; asimismo, que la decisión vocacional que antes de la reforma alumnas y alumnos debían obligadamente tomar al finalizar su octavo año básico, normalmente a la edad de 13 años, hoy la toman con dos años más de educación general, a los 15 años. La Formación Común que se diseñó, incluye nueve sectores de aprendizaje, algunos de los cuales se desagregan en subsectores, dando lugar a un esquema de trece agrupaciones disciplinarias, en la forma que sigue:

- Sector de Lenguaje y Comunicación

Subsector: Lengua Castellana y Comunicación

Subsector: Idioma Extranjero

- Sector de Matemáticas
- Sector de Historia y Ciencias Sociales
- Sector de Filosofía y Psicología (sólo en 3er.y 4º año)
- Sector de Ciencias Naturales

Subsector de: Biología

Subsector de: Química

¹⁴ Mineduc

Subsector de: Física

- Sector de Tecnología (sólo en 1º y 2º año)
- Sector de Educación Artística

Subsector: Artes Visuales

Subsector: Música

- Sector de Educación Física
- Sector de Religión

“Es destacable que la Formación Común incorpore un sector que no estaba presente en la tradicional educación humanístico-científica: el sector de Tecnología. Esta innovación, unida a las reorientaciones que se indicaron en los diversos campos disciplinarios, hace que la Formación Común sea un concepto distinto a la enseñanza humanístico-científica”¹⁵.

- Los dos últimos años de la educación media (años 11 y 12), tienen, en ambas modalidades, un currículum que combina Formación General, con una Formación Diferenciada (o con un cierto grado de especialización). La combinación es de mayor tiempo para la Formación General en la modalidad Humanista Científica - dos tercios del total del tiempo, aproximadamente -; y, a la inversa, de mayor tiempo para la Formación Diferenciada en la modalidad Técnico-Profesional - dos tercios del total del tiempo -. Ambas modalidades conservan un núcleo curricular común en 3º y 4º medio, correspondiente a las asignaturas de Lengua Castellana y Comunicación, Matemática, Historia y Ciencias Sociales e Idioma Extranjero.
- La Formación Diferenciada en la modalidad Técnico-Profesional se organiza en 46 especialidades, correspondientes a 14 sectores económicos o ‘familias de ocupaciones’. Deben contrastarse estas cifras, con las más de 400 especialidades de la situación pre-reforma. Las nuevas especialidades se ofrecen sobre una base de Formación General sustancialmente más robusta que la de la situación precedente, y orientadas, en sus contenidos específicos y prácticos, a preparar para una vida de trabajo en un sector ocupacional, más que para un ‘puesto de trabajo’, sobre cuya permanencia, o la de las tecnologías en las que se basa, no hay certeza como en el pasado. Las definiciones de los perfiles de desempeño al egreso de tales especialidades, provienen de un esfuerzo de elaboración conjunta sostenido, por parte de los ámbitos empresariales y educativos relevantes.

¹⁵ Ministerio de Educación de Chile. Educación para Todos: Evaluación en el Año 2000 Informe de Chile. Santiago de Chile 1999.

- La Formación Diferenciada en la modalidad Humanístico-Científica, se basa en la necesidad de atender las aptitudes e intereses personales, y las disposiciones vocacionales de alumnos y alumnas. Concretamente, supone que los alumnos y alumnas tienen la opción de dedicar más tiempo a una combinación de asignaturas que les interesen o atraigan más. Estas, en su opción 'diferenciada' tratan con mayor latitud o profundidad determinados temas. Al respecto, en 3º y 4º Año, el marco curricular define, para cada asignatura, objetivos y contenidos para la Formación General, y otros para la Formación Diferenciada. Los establecimientos, sin embargo, eligen qué y cuántos 'canales' u opciones de diferenciación ofrecer.

La estructura descrita, tuvo como fundamento la necesidad de establecer una más sólida formación general para el conjunto de la matrícula, como respuesta a los nuevos requerimientos de las personas, la sociedad y el desarrollo productivo. La evidencia de investigación socio-educativa del país, las opiniones de los empleadores y de las familias, y el conjunto de la evidencia internacional comparada sobre la materia, fueron convergentes al respecto.

2.4 Educación Superior

El Nivel Superior, corresponde al nivel post medio, el cual es impartido en Universidades Autónomas dependientes del Estado, Universidades Privadas, Institutos Profesionales de Educación Superior y Centros de Formación Técnica. La Educación Superior recibe recursos fiscales a través del Aporte Fiscal Directo. Este sistema, es regulado por ley, a través del Ministerio de Educación, reconociendo diversos tipos de instituciones, fijando normas y requisitos para la fundación y el reconocimiento oficial de centros privados de este nivel.

La matrícula total durante el año 2000, alcanzó a 452.347 estudiantes, de los cuales un 70,5% asistía a Universidades, tanto tradicionales como privadas, mientras que un 17,7% y un 11,8 % asistía a Institutos Profesionales y Centros de formación Técnica respectivamente. Actualmente, la sociedad del conocimiento impone modificaciones sustantivas en la vida económica y social de Chile. Parte importante de estos cambios, se manifiestan en los procesos de globalización e interdependencia entre los países.

Nuestro país está activamente inserto en esta tendencia; prueba de ello, son los acuerdos suscritos con la Unión Europea y Estados Unidos, que vienen a sumarse a los que se firmaron antes con Canadá, México, Venezuela, nuestra especial asociación con el Mercosur y con los países del Asia Pacífico en el contexto de APEC. Estos acuerdos, son la manifestación de la vocación de Chile de abrirse al mundo y, al mismo tiempo, son la demostración de la confianza e interés de nuestros socios comerciales y políticos en todas las regiones del mundo.

La inserción global de Chile, abre un mundo de oportunidades para los chilenos y chilenas, que podemos aprovechar en toda su profundidad, si contamos con las capacidades

para ser actores plenos de este proceso. Las instituciones de educación superior, son las principales responsables de responder al reto de formar a las personas para este nuevo mundo. Por ello, resulta ineludible plantear hoy una profunda reforma al sistema de educación superior chileno, para colocarlo a la altura de la tarea que la sociedad le ha entregado:

- Integrarlo a la red global de instituciones de educación superior;
- Garantizar la calidad de la formación y la investigación que realiza; y
- Rediseñar para los nuevos tiempos, los mecanismos de certificación de los títulos profesionales que otorga.

Las tareas fundamentales de la educación superior en el siglo XXI, se centran en la globalización y la interdependencia, las que, se han logrado por el enorme cambio científico y tecnológico de las últimas décadas. Por ello, el progreso futuro de los países está y estará cada vez más vinculado al desarrollo de las capacidades para crear, utilizar y difundir el conocimiento. Esta tarea la realizan las instituciones de Educación Superior, a través de sus dos funciones principales:

- La formación de profesionales y técnicos de nivel superior;
- La contribución al desarrollo científico y tecnológico de Chile.

En términos concretos, según el MINEDUC, ello significa:

- Educar a segmentos crecientes de la población, en distintas fases de la vida.
- Realizar profundos cambios a la docencia de pre-grado, para ponerla en sintonía con la renovación que está experimentando la formación postsecundaria en el mundo entero y que implica abandonar los currículos rígidos de las carreras profesionales, por una formación más abierta y flexible.
- El sistema nacional de aseguramiento de la calidad: esto nos lleva a que, la calidad de la educación superior, es una preocupación vigente en la mayoría de los países del mundo. La legislación orientada a asegurar la calidad del sector, contenida en el proyecto de ley que establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, actualmente en primer trámite legislativo, establece el conjunto de normas a través de las cuales el Estado dará garantía pública de la formación de técnicos y profesionales en el país. El proyecto de ley contempla cinco funciones:
 - Acreditación de carreras y programas de pre-grado
 - Acreditación de programas de postgrado

- Acreditación institucional
- Licenciamiento de nuevas instituciones
- Sistema de información.

Más específicamente, las entidades de Educación superior, tienen los siguientes objetivos:

- La entrega de las competencias generales y transversales, esenciales para los profesionales del siglo XXI: esto implica el dominio del idioma inglés y la familiaridad con las tecnologías de la información y las comunicaciones.
- El ordenamiento del Sistema de Educación Superior: La educación superior en Chile es impartida por un conjunto amplio y diverso de instituciones. Es aconsejable mantener y fortalecer esta diversidad, resguardando la calidad de los estudios y la transparencia de las distintas opciones, al tiempo que se configura un sistema con distintos niveles, que sea capaz de ofrecer a jóvenes y adultos, diversas oportunidades de formación a lo largo de la vida.
- El Mejoramiento de la Formación Técnica y Profesional: esto implica que un sistema de Educación maduro, contiene diferentes niveles de formación, que configuran una red articulada y flexible.
- La habilitación profesional: en este sentido, se puede señalar que, los acuerdos internacionales que Chile ha suscrito con otros países, abren oportunidades para los profesionales chilenos. Al mismo tiempo, Chile se ha convertido en un destino importante para profesionales provenientes de distintos países. En este contexto, resulta impostergable adecuar las normas vigentes en Chile, sobre habilitación profesional. Una particularidad de nuestro país, es que son las instituciones de educación superior, las que otorgan el grado académico y el título profesional y lo hacen con duración indefinida. Las nuevas tendencias, aconsejan que la habilitación profesional, que está radicada en organismos distintos de las instituciones académicas, deba ser renovada periódicamente, para garantizar la debida actualización de los conocimientos y competencias.
- Fortalecimiento de Instituciones de Educación Superior para el Siglo XXI: esto lleva a señalar que, el desarrollo de Chile, exige el fortalecimiento de instituciones que garanticen en su seno el pluralismo y la tolerancia, que ofrezcan a los jóvenes iguales oportunidades de acceso y que contribuyan a la integración social y territorial de nuestro país.

En síntesis, se puede decir que, la modernización de la educación superior chilena requiere de un conjunto diverso de leyes, instrumentos y políticas, que permitirán realizar los

profundos cambios que deben experimentar los estudios y las instituciones superiores, para afrontar los desafíos que Chile enfrenta en el siglo XXI.

Entre los años 1997 y 2001, un conjunto de 17 instituciones universitarias formadoras de profesores, que cubrían el 78 por ciento del estudiantado de las carreras de pedagogía, trabajaron en la implementación de proyectos integrales de reforma, definidos por ellas mismas, y que ganaron concursando con otras 15 instituciones. Los proyectos fueron elaborados dentro de parámetros y orientaciones amplios, definidos por el Ministerio de Educación. Por ejemplo, en sus redefiniciones curriculares, debían otorgar un lugar privilegiado a las prácticas de los alumnos; en el ámbito del robustecimiento institucional; los proyectos debían exhibir compromisos y estrategias de vinculación con facultades disciplinarias o centros de investigación, por un lado, así como con el sistema escolar, por otro.

El programa tuvo un financiamiento de US \$ 30 millones y completó en el 2001, su primera fase. Cada una de las universidades recibió en promedio 1,7 millones de dólares en cuatro años. En su implementación, los proyectos han variado de acuerdo a las especificidades institucionales del caso. Cuatro resultados destacan, de esta crucial estrategia de fortalecimiento de las capacidades de los docentes.

- Curricularmente, se logró un cambio de posición e importancia de la práctica en el proceso de formación inicial de los profesores; de estar ubicada al final del proceso formativo, a ser parte de éste desde el inicio, y de ser un ejercicio formal y pobremente supervisado, a ser un elemento articulador en la formación.
- En segundo lugar, se llevó a cabo una elaboración conjunta (Universidades y Ministerio de Educación) de Estándares de Egreso para los profesores, los que permitirán a futuro, evaluar el desempeño de los estudiantes para profesor, al momento de concluir sus estudios, así como a las instituciones formadoras de ellos.
- Además, se implementó una sustancial alza de la calidad y contemporaneidad de las bibliotecas, junto a inversiones en Tics. Por último, el programa contribuyó al alza de los puntajes de ingreso a las carreras de pedagogía, a través de una estrategia de becas y apoyos a postulantes de excelencia, contando con 1.184 estudiantes de más de 600 puntos en la PAA becados para estudios de pedagogía (Ávalos, 2003).

Realice ejercicio del N° 16 al 18

CLASE 07

2.5 Educación de Adultos

La Educación de Adultos ofrece hoy día a las personas, variadas posibilidades para iniciar o completar su Educación Básica y Media, dándoles la oportunidad de adquirir y fortalecer conocimientos y habilidades, para poder desenvolverse mejor bajo las actuales circunstancias de cambio, tanto en la vida cotidiana como en el trabajo.

Este tipo de estrategia trabaja bajo el concepto de Educación Permanente, lo cual implica una educación continua, realizada durante todas las etapas de la vida y en todos los aspectos en que ésta se desarrolla: personal, familiar, laboral y social. Con este propósito, además, se está perfeccionando a los docentes, para mejorar sus prácticas, para que de este modo, puedan entregar una mejor atención a esta sección de la población.

Los adultos mayores, conforman un segmento amplio de la sociedad, puesto que cada día van bajando los índices de mortalidad; por lo cual se debe dar respuesta a sus necesidades en el tiempo, proporcionándoles actividades para realizar y que les proporcionen una mejor calidad de vida. En este contexto, uno de los fines primordiales de la Educación de Adultos, consiste en efectuar una labor ordenada y duradera, dirigida a producir una sensibilización en la comunidad, con el fin de que los adultos mayores, sean considerados y valorados como poseedores de una experiencia de vida, donde han sido protagonistas y al mismo tiempo, testigos de la historia.

Las personas mayores que tengan la intención de iniciar o completar su escolaridad, pueden hacerlo en los programas regulares que se entregan en las jornadas vespertinas de las escuelas y liceos, y en los Centros de Educación Integrada de Adultos, que existen a lo largo de todo el país y que se dedican de manera exclusiva a ello, con los requerimientos adecuados.

Por otro lado, la Coordinación Nacional de Educación de Adultos proporciona apoyo a proyectos especiales para adultos mayores, los cuales buscan contribuir para que estas personas puedan seguir desarrollándose, mediante la educación.

Para implementar una herramienta de trabajo con las personas mayores, se ha construido material didáctico específico para ellas, con el cual se tratan aquellos temas que forman parte de la cotidianeidad característica de esta etapa de la vida, buscando incorporar las vivencias significativas de los alumnos y alumnas. Sobre este cimiento, se potencia el ejercicio de la lectura, la escritura y las matemáticas.

El gobierno ha desarrollado iniciativas de alfabetización, a través de programas implementados por el Ministerio de Educación y el programa Chilecalifica, en varias regiones del país.

2.5.1 Marco Curricular de la Educación de Adultos

Debido a la aprobación de un nuevo marco curricular, se ha conformado un adelanto fundamental en la educación de jóvenes y adultos, pasando a constituirse en la base de una formación más adecuada, que responda a las necesidades de las personas y las exigencias actuales. Este proceso ha contemplado una serie de cambios fundamentales en este tipo de Educación: la aprobación de este nuevo marco curricular, ha proporcionado los medios para alcanzar su propósito de entregar a jóvenes y adultos una educación pertinente y significativa, que les proporcione los conocimientos, habilidades y actitudes necesarios para tener una mejor calidad de vida y participar de mejor forma como ciudadanos y trabajadores. Todo ello, dentro de una experiencia de aprendizaje que sea coherente con sus características, las exigencias del mundo laboral, social y las necesidades que impone a la educación, la sociedad del conocimiento.

En el año 2004, se dictó el Decreto Supremo de Educación N° 239, el cual establece los “Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios de la Educación Básica y Media de Adultos”, en los términos aprobados por el Consejo Superior de Educación, fijando las normas generales para su implementación.

Dichos objetivos y contenidos, constituyen el marco que regula la Educación de Adultos dentro del concepto de Educación Permanente, el cual abarca toda la vida de las personas y todos los ámbitos en los cuales ésta se desarrolla. Este concepto de Educación Permanente, adquiere una relevancia creciente, dentro del contexto de un mundo globalizado, donde la información y el conocimiento se multiplican de manera vertiginosa, y donde cada persona debe preocuparse por adquirir una formación académica de manera constante, para así poder interactuar en un entorno que le exige progresivamente cada vez más, junto con un manejo mayor de conocimientos, habilidades y actitudes.

Con la entrada en vigencia de este nuevo marco curricular, concluyó un detallado trabajo de la Unidad Curricular y de Evaluación del Ministerio de Educación, con la colaboración de la Coordinación Nacional de Educación de Adultos, el cual fue enriquecido con los aportes tanto de docentes, como de directivos de establecimientos para adultos de todo el país, a través de consultas realizadas durante los años 2000, 2001 y 2003.

2.5.2. Planes y Programas

De un modo general, los nuevos Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios de la Educación de Adultos, se orientan a proporcionar herramientas a los alumnos y alumnas, para seguir estudios en la Educación Superior, como para su incorporación a la vida del trabajo.

Del mismo modo, ellos contienen la flexibilidad suficiente, para poder implementar su aplicación, a través de planes y programas de estudio que sean coherentes con los intereses de las comunidades escolares respectivas. Incluyen, además, procedimientos que posibilitan

adaptar su aplicación a situaciones excepcionales, que puedan producirse en el ámbito de la enseñanza de adultos.

En este sentido, este marco proporciona a los establecimientos educacionales dos alternativas:

- Elaborar sus propios planes y programas de estudio, que concuerden con los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos establecidos y los procedimientos y plazos indicados en el Decreto; o bien,
- Adoptar aquellos planes y programas que el MINEDUC pondrá a su disposición, los cuales se elaboraron y, posteriormente, fueron revisados por el Consejo Superior de Educación.

Sin embargo, los establecimientos educacionales que ejecuten los planes y programas oficiales del MINEDUC, podrán pedir en cualquier instancia, la aprobación de planes y programas propios, presentando sus correspondientes propuestas a la Secretaría Regional Ministerial de Educación.

Junto con esto, el MINEDUC podrá autorizar la aplicación de planes y programas, cuya organización temporal y secuencial sea distinta de la establecida en el decreto correspondiente; esto, en casos debidamente fundamentados y que califiquen para ello.

Realice ejercicio del N° 19 al 21

CLASE 08

3. CALIDAD Y EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN CHILENA

La gestión de políticas dirigidas a la sociedad, ha estado marcada en los últimos años por los enormes cambios del contexto en que se desarrollan. El agravamiento de la desigualdad social y la marginación que produce el tipo de crecimiento económico de esta época; la plena vigencia de las instituciones democráticas; las restricciones del gasto que impone el necesario equilibrio fiscal en el marco de esquemas tributarios injustos; los cambios culturales provocados por el impacto de la revolución tecnológica en los medios de comunicación; el agotamiento de los modelos de Estado dominantes durante las décadas pasadas; y las implicaciones geopolíticas del final de la guerra fría, han significado una acumulación de transformaciones que por amplitud, profundidad y velocidad, configuran el

nuevo escenario en el que se despliegan las políticas educativas, las cuales tienen en última instancia, un objetivo específico. ¿Cuál sería éste?

En cuanto al deficiente nivel de calidad de la educación chilena específicamente, se podría señalar sin lugar a equivocaciones, que éste es uno de los obstáculos más relevantes que nuestro país afronta a mediano y largo plazo. Para que las transformaciones sean significativas en el sistema, se necesitan de nuevos objetivos, prioridades y políticas destinadas a una educación más equitativa y de mejor calidad.

Si se quieren llevar a cabo otras propuestas y políticas educacionales, es fundamental tener presente algunos elementos, tales como:

- Es necesario respetar la estructura en vigencia. En este sentido, las propuestas no deben transformar el sistema en su diseño primordial, más bien deben dirigirse a lograr el rendimiento más eficiente de los recursos que se han invertido.
- Se necesitan transformaciones de gestión, que establezcan una cultura institucional de hacer las cosas y, con ello, se puedan alcanzar de manera más rápida, estándares de calidad y equidad como los requeridos.
- Finalmente, se requieren recursos extraordinarios para potenciar la totalidad de iniciativas que se mencionan a continuación.

Las políticas públicas implementadas en este sentido, deben ubicar a Chile en un camino de desarrollo sostenido. Su sistema educacional debe garantizar el acceso a una educación de calidad a toda la población; esto no solamente influye en la productividad a futuro, sino que también influye sobre la equidad, estabilidad sociopolítica del país y crecimiento económico. Es así como, para un país como Chile, que tiene altos niveles de desigualdad de ingresos y educación y un rendimiento descendido en pruebas internacionales, resulta imprescindible desarrollar políticas que lleven a un cambio potencial y decidido de trayectoria, dirigido hacia una mayor equidad y calidad en la educación.

Los indicadores de otros países arrojan que no se presentan diferencias importantes en los niveles de destrezas, provenientes del origen socioeconómico, raza o género. Vale decir, todas las personas pasarían a constituirse en potencialmente igual de productivas. ¿Cuál sería entonces el problema? Este radicaría en que, como sociedad, no se estarían procurando reales oportunidades a un porcentaje importante de alumnos y alumnas para su integración, superación y desarrollo. Dicho de otra forma, no se estarían propiciando las condiciones de competencia requeridas en una economía social de mercado, con las cuales lograr niveles de eficiencia paralelos a los de países desarrollados.

Desde la reforma implementada a principios de los años 80, Chile ha incorporado varias acciones destinadas a mejorar la educación. Lo que esta reforma pretendió, fue propiciar un mercado educacional, mediante dos ejes principales.

- Primero, se instauró una política en pro de la descentralización, donde la administración de los establecimientos educacionales públicos, fue traspasada a las municipalidades. De esta forma, se buscó mejorar la gestión, ya que de esta manera, la toma de decisiones descentralizada facultaría, por lo menos teóricamente, una asignación de los recursos más positiva.
- En segundo lugar, mediante un enfoque de mayor autonomía, se permitió la participación privada en la provisión de educación, financiada con recursos públicos. Estas transformaciones introducidas en el sistema escolar, dieron paso a un importante incremento de la cobertura educacional. Se produjo un aumento relevante en la cantidad de establecimientos, en su gran mayoría, de gestión privada.

No obstante, a pesar de que se mejoró el acceso a la educación, no se registraron efectos positivos en cuanto a la calidad y la equidad. Bajo los gobiernos democráticos, se destinaron nuevos recursos al sector, focalizando las políticas, especialmente en los establecimientos de los sectores más vulnerables y en el aumento de los sueldos de los docentes. De este modo, a partir de 1990 se comienzan a:

- Desarrollar programas de mejoramiento de la Educación Básica y Media, mencionados anteriormente;
- Incrementar el valor de la subvención escolar;
- Elaborar e implementar el Estatuto Docente;
- Desarrollar planes para elevar la calidad de la gestión escolar y municipal,
- Subir de manera radical el gasto en educación, con el propósito de financiar programas como el MECE, P-900 y otros.

Esta dinámica de marcados cambios en las condiciones y procesos educativos, unidos al nuevo impulso para fortalecer la profesión docente, las reformas curriculares de la Educación Básica y Media, y la extensión de la jornada escolar, recibe, a partir de 1996, el nombre de Reforma Educacional. Este conjunto de cambios, consolidan los progresos en cobertura. Adelantos a los que se agrega en el 2004, la promulgación de la ley de 12 años de escolaridad obligatoria que incorpora la educación media y eleva de manera sustancial los equipamientos de las escuelas. A pesar de esto, según las mediciones de la prueba SIMCE y pruebas internacionales PISA, TIMSS y CIVIC, las mejoras sobre la calidad todavía no están dadas. Del mismo modo, persisten las brechas entre los alumnos y alumnas de diferentes grupos socioeconómicos, divergencias que dejan ver la inequidad del sistema.

Esta situación educacional, de baja calidad y alta desigualdad, no se puede mantener en el tiempo. Se podrá seguir rebajando los niveles de pobreza, pero no se tendrá cambio social, ni se estará creando una sociedad integrada e inclusiva. Desde otro punto de vista, no

se producirá una fuerza de trabajo de calidad, calificada, limitando de este modo, el crecimiento del país. En otras palabras, el país limita su competitividad y crecimiento futuro.

Una educación de calidad, promueve la integración social y la participación ciudadana, elementos claves del desarrollo y la consolidación de procesos democráticos modernos. El mayor desafío del país en materia de educación, es constituir un sistema que promueva la calidad y la equidad. En este sentido, cinco son las medidas concretas que se proponen en esa dirección ¹⁶:

- La primera de ellas, se relaciona con la estructura del sistema, sus políticas de financiamiento y su regulación.
- La segunda, dice relación con los profesores, sus necesidades y su formación.
- La tercera se relaciona con la evaluación de los estudiantes.
- El cuarto desafío, se refiere a las distintas medidas en torno a la educación preescolar.
- Por último, se instala un conjunto de propuestas relacionadas con la investigación futura, actividad muy relevante para la correcta adaptación de políticas vigentes y búsqueda de nuevos instrumentos.

3.1 Alcances sobre el Capital Humano

Dentro de este contexto, el proyecto de país desarrollado que se busca alcanzar, pasa necesariamente por la educación de toda la sociedad, e idealmente, por las condiciones que permitan compensar las diferencias para aquella población más deprivada. Una de las funciones sociales más significativas frente a la cual la educación responde en la sociedad moderna, es su papel como agente reductor de desigualdades o igualador de oportunidades. Por un lado, la inversión en capital humano le reporta ingresos a la propia persona; aspecto que por el lado de la sociedad se expresa en la contribución que ésta hace a la economía y al desarrollo, que puede ser dentro de su comunidad más cercana, local y/o nacional. También la educación despliega competencias no monetarias que son importantes, mejorando los mecanismos de análisis y solución de problemas, su discernimiento y capacidad de evaluación frente a las diversas situaciones a las cuales se vea enfrentado el individuo. Las personas también obtienen diferencias salariales por capital social y cultural, igualmente por manejar los códigos culturales propios de un determinado perfil o cargo.

Por otra parte, los retornos o beneficios no monetarios, llevan a la persona a un aumento de su satisfacción personal, mejoras en salud por nuevos hábitos de alimentación y cuidado, mejora en la autoestima personal y valoración social, al acceder a puestos de trabajo que reportan mayor reconocimiento o prestigio. También produce un incremento

¹⁶ Contreras y Elacqua: El desafío de la Calidad y Equidad en la Educación Chilena.

indirecto del capital cultural, tanto de sí, como del resto de las personas que tienen vinculación directa con ella, definida como una externalidad positiva, lo que en la actualidad se comprende como capital cultural y también en parte social¹⁷. Al considerar, además, los beneficios sociales de una educación de mayor calidad, sobre todo para las mujeres, estos se traducen en mejoras substantivas de los logros educacionales de sus hijos, siendo ellos un apoyo más acertado en diversas instancias de su vida escolar, transformándose así en un círculo positivo, de permanente retroalimentación.

Adicionalmente, contribuye a consolidar los procesos de participación social democrática, mejoras en dichos aspectos altamente positivos por la connotación que dichos procesos tienen en la sociedad chilena con poca cultura al respecto.

Se puede señalar entonces que, necesariamente es imprescindible para el desarrollo de nuestro país, canalizar políticas y energías hacia algunas zonas o territorios del país con situaciones de vulnerabilidad, donde se requiere de un ojo visionario y de una buena gestión, que permitan sacar adelante situaciones complejas, donde la brecha social y económica requiere ser acortada con dichas políticas gubernamentales que permanezcan y evolucionen en el tiempo, bajo la óptica de una voluntad política a este respecto y con la convicción de que es posible, con dicha disposición, romper el círculo pesimista de que necesariamente por existir condiciones socioeconómicas deprivadas, dichas variables van a significar fracaso escolar o malos a pésimos resultados en la calidad de los aprendizajes.

Cabe en este punto, formular una pregunta: ¿cuál será la clave en aquellas comunas más deprivadas, que comparten resultados exitosos en los establecimientos municipales de Chile?. Son, internamente, condiciones que se desarrollan y observan dentro de un marco de buena gestión, al interior de los municipios, con una óptica a largo plazo donde, a pesar de las debilidades y amenazas, logrando ellas resultados satisfactorios, de calidad, invirtiendo en educación “básica”; entendiendo que la pobreza y la marginalidad no se corrigen entregando la pesca, sino, enseñando a pescar.

Por otro lado, si bien, las comunas con mejores resultados Simce, establecen una mayor inversión en educación, sus municipios entregan más recursos, probablemente esto se lleva a cabo con un esfuerzo y sacrificio de otras inversiones, muy significativas. Como lo sugieren los datos, existe un particular esfuerzo por invertir en educación, en especial al tratarse de comunas más bien carenciadas y, por lo tanto, con presupuestos propios más bien restringidos. Este esfuerzo llega a ser importante, considerando además, que las escuelas municipales, garantes del derecho a la educación de todos los niños, se ven obligadas no sólo a matricular y mantener a todos sus estudiantes, sino adicionalmente, a acoger a los alumnos que el sistema privado expulsa. Adicionalmente, los recursos asignados por subvención no discriminan, en función de las condiciones o necesidades educativas de la población escolar atendida. Se puede señalar que, estos establecimientos han realizado avances en materia de gestión y aún en el contexto de las dificultades y rigideces impuestas por los marcos regulatorios característicos de la gestión municipal y

¹⁷ Economía de la Educación para Educadores: Nociones Fundamentales. Capítulo III.

educativa, logran buenos resultados de aprendizaje, superando así incluso a establecimientos particular pagados.

Es necesario señalar entonces, al analizar los buenos resultados de las comunas en cuestión, considerándolas dentro de un ámbito particular, que además de la voluntad política como factor determinante en la obtención de éxitos, debe existir un compromiso real y consciente, a través de una buena gestión extrapolada, de aquellos que conforman las comunidades educativas, participando activamente en lograr aprendizajes de calidad, por parte de todos los alumnos y alumnas, desarrollando así, conocimientos, habilidades y destrezas.

Es condición necesaria que el sistema educativo cualifique a las personas con los estándares de calidad que requiere el mercado, sobre todo, dentro del contexto de globalización en el cual nos estamos desarrollando; considerando igualmente que: “La escuela de calidad es la que promueve el progreso de sus estudiantes en una amplia gama de logros intelectuales, sociales, morales y emocionales, tendiendo en cuenta su nivel socioeconómico, su medio familiar y su aprendizaje previo. En forma general, un sistema escolar eficaz es el que maximiza la capacidad de sus escuelas para alcanzar esos resultados”.

Actualmente, la amplia oferta educativa existente sitúa a los centros docentes en una situación competitiva, donde la calidad se convierte en un factor estratégico fundamental. Con la diversidad resultante de los diversos estudiantes, la eficacia no estará en conseguir un buen producto a partir de unas buenas condiciones de entrada, sino en hacer progresar a todos los alumnos y alumnas a partir de sus circunstancias personales. En este sentido, conviene enfatizar en la calidad de los procesos escolares, y evitar dar un valor absoluto a los productos obtenidos.

Un sistema educativo en general, debe, por tanto:

- promover la participación,
- el compromiso,
- la implicación voluntaria,
- la colaboración,
- el trabajo en equipo,
- la formación de personas;

Comprendiendo que el crecimiento personal de cada individuo se traduce en una clave de crecimiento y enriquecimiento de la organización y por ende, de toda la sociedad.

Ciertamente, es acertada la voluntad política de aquellas comunas deprimidas que están invirtiendo más en educación, puesto que ellas están pavimentando el camino para realizar una transformación de su gente desde dentro, hacia fuera, fomentando el desarrollo de las futuras generaciones que pasarán a ser pilares de una sociedad globalizada e integral, buscando elevar la calidad de vida y la integración de las personas con una perspectiva en el tiempo.

Realice ejercicio del N° 22 al 24

CLASE 09

3.2 Educación en Chile: el peso de las desigualdades

A este respecto, se presentan algunas afirmaciones, que sería necesario precisar; tales como que: el capital humano es condición de crecimiento y competitividad de los países; otra afirmación señala que Chile tiene un déficit de capital humano, ya que el sistema escolar, no responde a las necesidades de la sociedad. En este sentido, Brunner señala que la premisa de que, aumentando la calidad de la educación en una medida importante, se disminuirá la pobreza y que será difícil superar el subdesarrollo con una carencia gravísima de capital humano, no tiene fundamento y conduce a políticas públicas erróneas, debido a que, se observa que Chile crece en forma sostenida y se dirige hacia la superación de la pobreza. Algunos datos que sustentan esto, serían por ejemplo:

- Chile se encuentra ubicado en el lugar 15, entre 182 países según su tasa de crecimiento promedio durante los últimos 20 años;
- Se ubica en tercer lugar, entre 95 países en desarrollo, en el índice de Pobreza Humana del PNUD, habiendo reducido a menos de la mitad el porcentaje de la población que vive en estas condiciones, considerando el mismo período.

Existen otros indicadores, muy relacionados con la disponibilidad de capital humano, que sustentan el avance positivo en este sentido. Entre los 21 países que se encuentran en una fase intermedia de desarrollo, Chile ocupa, detrás de Estonia, el segundo lugar en competitividad. Entre las economías emergentes, presenta una gran capacidad para atraer inversión extranjera directa. Se observa a menudo, que los inversionistas ven a Chile como un lugar seguro para invertir, en mucho sentidos; incluyendo el aspecto relacionado con recursos humanos. Además, según el Banco Mundial, Chile se ubicaría en estos momentos, dentro del 15% de los países con mejor funcionamiento institucional a nivel mundial.

El avance en educación, está ligado a estos logros. Según las últimas estadísticas, Chile se encuentra entre los países a nivel internacional que muestran un alto Índice de Desarrollo en el área Educacional. Esto se observa por varias razones; una muy relevante tiene que ver con un marcado aumento de la cobertura y una adecuada capacidad para retener a los alumnos y alumnas dentro del sistema. Estos logros cuantitativos, representan un cambio significativo en la vida de muchos niños y jóvenes, puesto que los incluye en los códigos culturales básicos de la sociedad. Actualmente, el primer quintil, que corresponde a aquellos sectores de más bajos ingresos, presenta tasas de participación del 30% en el nivel preescolar, 98% en la enseñanza básica, 88% en la enseñanza media y 15% en la educación superior. Esto significa un gran avance para el país, de acuerdo a su historia.

Con respecto al futuro, se podrían tener algunas aprensiones valederas. El último Informe Global de Competitividad señala que “a partir de cierto momento—si no se está observando ya—una falta de progreso en mejorar significativamente su sistema educacional, será un lastre mayor para la economía chilena”.

Sin embargo, esto podría verificarse de manera diferente, en el sentido de que los países se desarrollan con un porcentaje distinto de capital humano. En estos momentos, lo único que se puede verificar de manera objetiva, es que a medida que los países elevan sus ingresos per cápita:

- Su educación se expande,
- Mejora su desempeño y
- Aumenta el capital humano disponible.

Es más, las proyecciones relacionadas con el crecimiento para Chile hasta el año 2010 son positivas. A pesar de que presenta una mirada más conservadora, la perspectiva del Deutsche Bank Research para el año 2020, ubica a Chile en el lugar número 10, entre los “centros globales de crecimiento”. Si esto ocurre así en el tiempo, Chile se encontraría férreamente posicionado, dentro del selecto grupo de países del mundo con un nivel más elevado y sostenido de crecimiento, en un periodo de casi 4 décadas.

3.3 Investigaciones Educativas: promedio escolar versus ingresos

En este contexto, la educación es percibida como un determinante para el equilibrio, y su expansión permite el bienestar económico de un país (Ram,1999). Muchas investigaciones se han preocupado de estudiar la relación existente entre la educación y la desigualdad de los ingresos. A pesar de que las estadísticas, observaciones y modelos investigativos presentan variaciones, muchos de estos estudios han concluido que al incrementar el promedio escolar, disminuye la desigualdad del ingreso.

Una investigación realizada por Daniele Checchi (2001), consideró las consecuencias de la distribución de la educación sobre la distribución del ingreso; en la cual, los resultados arrojaron datos aclaratorios sobre dicha desigualdad educación – ingresos; donde la primera, influiría consecuentemente y negativamente sobre la segunda, al ser la educación inferior, en términos comparativos.

Otras investigaciones han llegado a conclusiones similares, estableciendo una relación entre educación y distribución de ingresos en países desarrollados, como Estados Unidos; donde concluyeron que la desigualdad del ingreso, estaría correlacionada positivamente con la desigualdad de la escolaridad, y negativamente correlacionada con el promedio en educación (Becker y Chiswick). En otra investigación posterior de Chiswick, basándose en datos cruzados de nueve países, se sugiere que la brecha de desigualdad aumenta, cuando existen condiciones de educación desiguales.

Las personas encargadas de elaborar políticas públicas, justifican las inversiones elevadas en educación, considerándolas como muy satisfactorias para reducir la desigualdad de los ingresos. No obstante ello, y lo señalado anteriormente, las investigaciones dan cuenta que la relación entre la educación, entendida como años promedio de escolaridad y la desigualdad del ingreso, todavía no es muy clara (De Gregorio y Lee, 2000).

Como comentario general de estos temas, se puede señalar que existen estudios que apoyan unos u otros resultados, indistintamente; por lo que no se podrían establecer conclusiones categóricas al respecto. Sin embargo, se debe considerar que el hecho de acceder a la educación, y no a cualquier educación, sino a una de calidad, va marcando una diferencia entre las personas, que se puede constatar en aspectos concretos; además, el hecho de tener más años de estudio, agrega un plus, aumentando el bagaje y las relaciones que se van efectuando en la mente de las personas, las cuales se vuelven más ricas.

En el mercado laboral, se produce un fenómeno que se relaciona con que, cuando el nivel promedio de escolaridad de la población es reducido, hay pocas personas con una educación elevada con ingresos altos; simultáneamente, no existen incentivos para proporcionar nuevos empleos dirigidos a trabajadores más calificados, restringiendo las empresas, su oferta. Por el contrario, cuando más personas con alta educación ingresan al mercado laboral, la velocidad de cambios tecnológicos aumenta, llevando a la creación de empleos más calificados. La lógica que se daría, es que una mayor cantidad de personas estaría en condiciones de obtener un sueldo o salario más alto y la brecha comenzaría a disminuir. Al subir la productividad por parte de los trabajadores, se elevarían sus salarios o ingresos; al ser ellos más calificados, son capaces de realizar tareas más complejas, con mayor especialización.

3.4 La educación: su valor social

Se observa que la educación en el país, ha pasado a ser más inclusiva, dándose este hecho junto con un marcado crecimiento económico. A pesar de esto, aunque aún persisten graves desigualdades sociales, la acumulación de capital humano ha crecido en todos los

niveles socioeconómicos. Además, se constata que en cuanto al sistema escolar, se ha ido gestando en torno a éste, una política con sentido de prioridad, la cual se ha traspasado al ámbito de la sociedad, permitiendo que, durante los últimos quince años, la educación se haya transformado efectivamente en un aspecto de alta prioridad en el gasto de las familias y también, dentro del presupuesto nacional.

- Los programas de más alto gasto, como el de la Jornada Escolar Completa, han contado con la aprobación de todas las fuerzas políticas en el Congreso.
- La población, en general, considera que la calidad de la educación está mejorando.
- Los colegios son vistos como lugares que proporcionan seguridad.
- Los profesores tienen el respeto de la población, aunque no cuentan con prestigio en la clase ilustrada.

Las personas le dan un alto valor a la escuela y ponen en ella sus expectativas, en cuanto al futuro de sus hijos. Esto se observa mayormente, en los estratos de escasos recursos, que la ven como una oportunidad de progreso única, con la que ellos no contaron.

Realice ejercicio del N° 25 al 27

CLASE 10

3.5 La productividad en educación: ¿en crisis?

A pesar de todo lo señalado, al medir cuantitativamente el desempeño del sistema educacional chileno, por pruebas estandarizadas internacionales, los resultados se verifican como deficitarios. En la última prueba TIMSS de Matemática, los alumnos y alumnas rinden por debajo del promedio internacional, incluso, más de la mitad no logra el nivel mínimo de respuestas correctas. En este sentido, esta información debe ser considerada, para implementar medidas eficaces que puedan revertir esta situación. Este estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias, da cuenta de dicha realidad en esta área tan sensible, como es la Educación.

La prueba TIMSS, tiene como objetivo medir el logro en los subsectores mencionados, en alumnos de cuarto y octavo básico. En el caso de Chile, sólo participaron alumnos de octavo año, ubicándose como se señalara, bajo el promedio internacional; se muestra más bien una inmovilidad; no se retrocede, pero tampoco se progresa. El TIMMS implica un diagnóstico confiable de la educación y manifiesta la necesidad de medir que tan efectivos

están siendo los instrumentos que se están usando, en este caso en Chile, en la búsqueda de elevar la calidad de la enseñanza escolar y el rendimiento de los niños y jóvenes. Con este propósito, también se hace imprescindible evaluar sistemáticamente todos los programas que se implementan y que se han implementado, como por ejemplo, la jornada escolar completa, para poder realizar las correcciones necesarias, en el momento oportuno.

Del mismo modo, se deben fijar metas y plazos acotados, en términos de aprender más, para que los estudiantes aprovechen a cabalidad, el tiempo que asisten a clases. También en el ámbito de la evaluación, se deben considerar los recursos orientados en este sentido. En el caso de Chile, es sabido que ellos se han incrementado; se ha elevado el nivel de inversión en Educación, siguiendo parámetros internacionales; sin embargo, las mediciones arrojan en sus resultados, que ellos no se están utilizando eficientemente. Se considera que una causa de estos resultados, estaría en que no se considera la particularidad de los diversos contextos de las comunidades, para dar respuesta a necesidades propias; el Ministerio debe manifestar una conducta real por descentralizar planes y programas en la práctica diaria; implantar una cultura, que responda a esta urgente necesidad. Los establecimientos educacionales deben tener mayor autonomía para dar respuesta rápida a sus contingencias, con la prioridad pertinente a sus realidades. Todos estos aspectos, entre otros de igual relevancia, deben llevar a acortar la brecha que se tiene frente a países desarrollados.

En la discusión educacional interna, en medios de comunicación y entre las altas esferas, se cree que los resultados deficitarios en este ámbito, se originarían al interior de las escuelas y se explicarían por el marco institucional en que ellas desarrollan su quehacer. Se observa, por ejemplo, la brecha existente entre los resultados del sector público, versus el privado, sin objetar que dicha brecha es puntualmente social, de selección de alumnos y de financiamiento desigual de los establecimientos educacionales. Se considera que el sistema educativo estaría volviéndose paulatinamente improductivo; esto quiere decir que, recibe mayor inyección de recursos, sin arrojar un aumento que sea coherente con el “producto” educacional. Sin embargo, estos términos no se condicen con lo que es realmente la educación; el hecho de estar orientado a personas, le da un sentido distinto, por lo menos, para el ojo fundamentado. Los resultados de la enseñanza van más allá de un número y de una función productiva. Implica a alumnos y alumnas con sus características propias y un cambio profundo que ellos experimentan en función del aprendizaje, en el periodo de los 12 años de escolaridad.

3.6 El Contexto Familiar

Según investigación educacional de los últimos 40 años, los logros de aprendizaje serían producto de variables, tales como:

- Características de origen socio-familiar de los alumnos y alumnas;
- Efectividad de las prácticas pedagógicas al interior del aula;

- Clima cultural y gestión de las escuelas y;
- Marco institucional en que se desenvuelve el sistema y las políticas gubernamentales.

De todas las variables enunciadas, las primeras, referidas a las características de los alumnos y alumnas, aprehendidas en los primeros años al interior de la familia y el entorno de la comunidad, arrojan la relación más potente con los éxitos en el aprendizaje.

Ahora bien, en la medida que la sociedad presente mayor desigualdad, más grande es el obstáculo que deben enfrentar los establecimientos educacionales, para nivelar estas diferencias derivadas de la variable socio-familiar, orientando a los estudiantes hacia parámetros de calidad satisfactorios. El peso de la desigualdad social no es menor. A este respecto se puede señalar que, no se registra un país con el nivel de desigualdad como el chileno, que detente resultados próximos al promedio de los países de la OECD (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico).

Resulta interesante preguntarse, desde dónde nace esta influencia tan significativa del hogar. Se puede señalar que, no solamente del hecho que, desde la infancia hasta los 18 años, los niños pasan aproximadamente un 92% de su tiempo fuera del establecimiento educacional, bajo la influencia de su familia. A decir verdad, los factores que determinan esta situación son varios y llevan a un resultado que los especialistas llaman “estructurante”, sobre la disposición y las habilidades de aprender.

El que más se menciona, es el relacionado con el nivel socio-económico de los padres. Se da en la mayoría de los casos una condición: “los niños o niñas cuyos padres tienen niveles más bajos de educación e ingreso y que trabajan en ocupaciones menos prestigiosas tienen posibilidades más bajas de éxito académico que aquellos niños o niñas originarios de hogares acomodados”. Esta conexión se da en diferentes partes del mundo, pero su intensidad e impacto cambia, según el país en que se dé.

Se incluyen además, otras variables relacionadas con la familia, tales como:

- Características de la vivienda y equipamiento didáctico del hogar;
- Salud de los padres e hijos;
- Entorno comunitario y redes sociales, donde se halla inserta una familia;
- Desarrollo temprano del niño, en cuanto a lenguaje, motivación, inteligencia, auto-disciplina y confianza en sí mismo;
- Clima de socialización en el hogar, en cuanto a, ausencia o no de violencia intra-familiar, régimen de conversación, exposición del niño a la lectura, acompañamiento parental en el consumo infantil de TV, al cual los niños destinan más horas que a la

sala de clases, expectativas académicas de los padres relativa a los hijos; y finalmente, de manera muy decisiva;

- Su inclusión o exclusión de programas de atención temprana y educación preescolar.

Finalmente, se puede señalar que la familia traspasa un bagaje cultural que, en el futuro, tendrá un importante efecto sobre las probabilidades de éxito escolar de los alumnos y alumnas.

- Escuelas

Con todas estas condiciones, los niños y niñas llegan a la escuela. Dentro de este contexto, el establecimiento por él mismo, no será capaz de eliminar por completo esta brecha, que puede implicar grandes distinciones. Bajo estas condiciones, se puede señalar que un establecimiento es efectivo, cuando produce una diferencia, guiando a sus alumnos y alumnas a alcanzar niveles de avance relativamente altos, que le dan un giro al supuesto resultado que podrían tener por su origen socio-familiar.

Por estudios realizados en Chile y en otras partes del mundo, se han identificado las características generales de las escuelas efectivas. De éstas, se mencionan algunas, a continuación:

- El director, o equipo directivo, detenta un marcado liderazgo, dentro de la comunidad escolar;
- La comunidad escolar cuenta con una visión, un sentido de misión y metas comunes, conocidas por todos los miembros de la comunidad escolar;
- Dichos establecimientos efectivos centran su actuar, en el aprendizaje de las destrezas básicas;
- La enseñanza tiene un estilo y conformación claros y es desarrollada sistemáticamente al interior del aula;
- Se fomenta un clima organizacional de trabajo minucioso y ordenado;
- Existe un uso adecuado del tiempo;
- Las reglas disciplinarias y responsabilidades, son conocidas, consensuadas y aplicadas con mucho criterio, al interior del establecimiento;
- Los docentes cuentan con el respaldo de sus directivos y son evaluados permanentemente.

- La familia participa activamente en la comunidad escolar; entre otras.

El plus que entregan los establecimientos con pocos recursos, que obtienen buenos resultados, es ideal, ya que alcanzan el máximo valor agregado de aprendizaje, teniendo en cuenta el origen socio-familiar de sus alumnos y alumnas. Contrariamente, las escuelas de alta vulnerabilidad y bajo rendimiento, reproducen la condición de sus estudiantes, en vez de compensarlas; en este caso, la brecha no se acorta en ningún grado. En el caso de los establecimientos que atienden a los segmentos de mayores recursos, llama la atención que incluso en este sector, los resultados no son efectivos.

Al considerar toda esta información, junto con muchas otras experiencias e investigaciones, se constata que el gran objetivo del sistema educativo, es elevar la efectividad de las escuelas, ya sean: municipales, particulares subvencionadas o particulares pagadas.

3.7 Contexto Institucional

Cabe preguntarse en este punto, sobre la influencia de las instituciones y las políticas de gobierno. Los estudios en otros países, arrojan que las experiencias exitosas pasan por varios ajustes internos de los organismos en distintas líneas de trabajo, para orientar el trabajo en las escuelas efectivas. Los sistemas que obtienen resultados óptimos, poseen un estatuto público bien establecido, cosa que en Chile no ocurre. Esto quiere decir que, la provisión y la matrícula son mayormente públicas; el financiamiento del sistema proviene, principalmente del presupuesto fiscal. También se observan otros elementos, tales como: la concepción de la educación como un bien público, inclinación hacia un tipo de estado de bienestar educacional, un elevado compromiso fiscal, preocupación por la equidad, entre otras.

Otro aspecto tiene que ver con que, los sistemas con resultados más elevados, conjugan igualmente elementos de centralización y descentralización en las decisiones y la gestión educacional; aspecto muy diferente al chileno. Sin embargo, en algunas características se asemejan, como por ejemplo:

- Establecimiento del currículum nacional; además de estándares;
- Aplicación de exámenes externos, con consecuencias sobre los alumnos;
- Fijación del estatuto de la profesión docente;
- Planificación de la formación inicial y capacitación de profesores;
- Supervisión de las escuelas, su gestión y prácticas de enseñanza en el aula.

Estas administraciones influyen de manera importante sobre el sistema, mediante la implementación de políticas, planes de mediano plazo, programas de innovación y programando metas, usualmente relacionadas con una estrategia de desarrollo a nivel local. Algunos ejemplos concretos de esto, son el caso de Malasia, Nueva Zelanda, entre otros.

Al mismo tiempo, varios de estos países adoptan modalidades progresivamente más descentralizadas, con relación a la gestión de las escuelas y el reconocimiento de su autonomía, en aspectos tales como:

- El manejo de los recursos humanos y presupuestarios, incluyendo la participación en la contratación y el despido regulado de profesores;
- En la decisión sobre los cursos entregados y sus contenidos, dentro del marco curricular oficial;
- En las políticas de selección y número de los alumnos, y en la fijación de métodos de enseñanza, evaluación y disciplina.

Tratándose en la mayor parte de los casos de sistemas públicos, sus niveles de descentralización resultan más elevados que en nuestro sector de escuelas municipales.

Habitualmente, se da una discusión académica sobre aspectos que afectarían el aprendizaje de los alumnos y alumnas, junto con otras variables del sistema, tales como: el sueldo de los profesores, la cantidad de computadores por alumno, cantidad y calidad de los textos escolares, entre otros. Un aspecto altamente mencionado por los docentes, pero que pasa por inversiones económicas importantes, es la cantidad de alumnos por curso. A este respecto se puede señalar que, en los países con buenos resultados académicos, el promedio de alumnos en la sala de clase es de 24, comparado con un promedio de 33 en Chile.

Ejemplo comparativo de Chile con Malasia:

A modo de análisis práctico, se señalan algunos elementos con relación a Chile y Malasia, considerando que en las pruebas internacionales, este último obtiene resultados muy superiores a los de Chile y al promedio internacional. Esto, a pesar de que ambos países se hallan en un estadio de desarrollo de similares condiciones, tales como: un cierto porcentaje de población bajo la línea de pobreza, y un grado de desigualdad social que va más allá de países europeos y asiáticos de similares características. Es interesante analizar, cuáles serían las variables que explican este éxito educacional de Malasia. Según las personas especialistas en el tema, se conjugarían varios elementos.

- Una educación muy estructurada en cuanto a contenidos y programación. El aspecto valórico es guiado fundamentalmente por el Gobierno, con una estrategia proyectada

a mediano plazo, en pro de afianzar la identidad nacional y convertirla en un país moderno e industrializado.

- La educación básica y media es totalmente pública, solventada completamente por el Estado, y entregada en iguales condiciones.
- La educación se concibe bajo un esquema muy fuerte de planificación, con planes a corto plazo, instaurados por el ministerio de educación, el cual establece objetivos y metas para dicho sistema.
- La educación es altamente valorada, considerándose como una especie de religión, con una fuerte participación de la familia en la escuela, siendo parte integrante del aprendizaje mismo. Por otro lado, el profesor o profesora cuentan con un alto prestigio social.
- Existe una preocupación permanente y temprana, por compensar la brecha social. De esta manera, se potencia la cobertura preescolar, la cual es bastante amplia.
- La formación inicial docente se da bajo estrictas reglas fijadas por el Ministerio de Educación, aspecto que en Chile hace poco tiempo, ha pasado a formar parte de la preocupación real del gobierno; y donde actualmente, existen muchos vacíos.

A este respecto, se debe tener en cuenta que en Malasia, el manejo del profesorado y los recursos, es completamente centralizado; la relación de cantidad alumnos versus profesor, es mucho más baja que en Chile; se aplican sistemáticamente exámenes públicos externos a los estudiantes durante todo su periodo escolar; el gasto público en educación es casi el doble del chileno; y el sueldo de los profesores es sustancialmente más elevado.

Se pueden observar dos concepciones marcadamente distintas de la educación, al igual que políticas y prácticas institucionales y escolares que tienen una dirección diferente. De todas estas divergencias, se puede rescatar que, en todos los casos, la gestión de los distintos estamentos y procesos del sistema, es una clave fundamental. No se pueden dejar elementos al azar.

Cabe señalar que, los países no pueden actuar arbitrariamente sobre sus sistemas educacionales; no obstante, ellos son producto de distintos elementos, tales como su historia, el entorno cultural, el contexto socio-económico, el nivel de desarrollo, el peso de las desigualdades, los arreglos institucionales y las políticas que adoptan los gobiernos. En este sentido, el sistema político chileno ha experimentado cambios positivos: se ha invertido más en educación, se ha constatado la necesidad de compensar desigualdades; de mejorar la calidad de los aprendizajes, haciendo a las escuelas más efectivas; de introducir nuevas tecnologías, entre otras medidas.

Realice ejercicio del N° 28 al 30

CLASE 11

4. CALIDAD DE LA GESTIÓN ESCOLAR

Ahora que la Reforma ya lleva un camino recorrido, la prioridad está puesta en lograr resultados de mayor calidad. Con este fin, mejorar los procesos al interior de los establecimientos educacionales, que tienen que ver con la gestión, resultan cruciales. En un principio, se consideró que era relevante la inyección de recursos al sistema; ahora que se ha evaluado que esto no es suficiente, se han incorporado metas que apuntan a propiciar un cierto equilibrio entre la autonomía de los centros educativos, junto con asumir la responsabilidad por los resultados obtenidos.

4.1 Eficiencia y Equidad: un trabajo permanente

Aumentar la cobertura educacional ha sido uno de los grandes objetivos del Sistema Educacional Chileno, que hoy en día, dadas las condiciones sociales nacionales e internacionales, tiene un gran desafío por delante. ¿En qué sentido?. Al considerar el impacto de la educación, inclusive desde la formación temprana, además del proceso de socialización que ésta implica, cabe realizarse la pregunta sobre el tipo de calidad de la educación que se está entregando en las aulas del país, si acaso ella está realmente respondiendo a las necesidades, tanto individuales como colectivas. Educar es invertir a futuro, es romper con el círculo de la pobreza y una forma de lucha contra la brecha social creada por el mismo sistema que, muchas veces, reproduce formas de convivencia en beneficio de unos pocos.

Deben discutirse los temas propiamente educativos, desde una perspectiva no sólo interna al sector, sino amplia, regional y multisectorial, orientando la inversión a partir de prioridades técnicas y políticas consensuadas, focalizando los esfuerzos y también estímulos a iniciativas en sectores con necesidades particulares. Es imprescindible que la educación responda a las características de la comunidad, con proyectos propios que puedan hacer crecer a dichas comunidades, incluso que puedan ser capaces de generar recursos, que siempre son escasos, frente a la variada gama de necesidades existentes; y puesto que todo intento de mejoría requiere un incremento sustantivo de la inversión pública en educación, dichos recursos deben ser bien utilizados. Esto pasa en gran medida por contar con personas capaces de realizar una buena gestión, para que las instituciones puedan funcionar adecuadamente. Esta misma idea debe extrapolarse al funcionamiento de la institución escolar en sí, para lograr maximizar el impacto educativo, al menor costo posible; es necesario considerar el compromiso de los directivos y del cuerpo docente con sus proyectos educativos. Dentro de este punto, cabe realizar un análisis del funcionamiento de la Jornada Escolar Completa (JEC), en términos de propósitos y efectividad de la misma, considerando el tema de la calidad, el impacto y los factores que inciden en el rendimiento de los alumnos y alumnas. Según ha señalado Sergio Bitar, ex Ministro de Educación, La JEC es el programa más grande de inversión en Chile y es indudablemente una de las grandes obras educacionales de los últimos tiempos, por su impacto, y especialmente e idealmente,

por el cambio de prácticas y mentalidad al interior de los establecimientos educacionales. El aumentar de manera significativa los tiempos pedagógicos, con el propósito de desarrollar mejor el nuevo marco curricular, favorecería significativamente los aprendizajes y especialmente a los establecimientos más postergados, que al tener más tiempo, mejor infraestructura y jornada única para desarrollar su Plan Educativo Institucional, protegería más a los niños, los estimularía, dando al mismo tiempo más espacio a las madres para realizar actividades de tipo laboral; un desafío de género importante y un problema social ponderable.

Dentro de este marco, los Proyectos Educativos institucionales, deberían responder a las necesidades de los alumnos y alumnas, dentro del ámbito común en el cual están insertos, y dichas necesidades se deberían priorizar, ordenar, en función de obtener los mejores resultados posibles; con el desarrollo de mejores estrategias de gestión pedagógica, usando el tiempo disponible para realizar el currículum, con actividades que complementen y enriquezcan el plan de estudio, tales como artísticas, deportivas y comunitarias, asegurando y/o potenciando aprendizajes de calidad e instalando buenas prácticas de gestión escolar.

Para los sectores más vulnerables, el gobierno ha establecido programas y mecanismos legales, con una discriminación positiva, para que las condiciones sean más equitativas, pero muchas veces los recursos con los que se cuenta no son bien utilizados, por diferentes motivos:

- Falta de competencias,
- Escaso compromiso,
- Inexistencia de liderazgo, entre otros;

Factores que pueden conducir a una pérdida de especificidad de la misión propia de la escuela, ocupando tiempo y energía de los profesionales y de los mismos alumnos y alumnas en actividades poco significativas en términos de aprendizajes, tanto formales como informales, diluyendo con esto también su imagen ante la comunidad, perdiendo legitimidad, con su impacto negativo, tanto sobre la enseñanza, como en el aprendizaje, disminuyendo los tiempos reales de docencia, desviando recursos fundamentales en el logro de los objetivos educativos.

En algunas entidades de educación pública, por ejemplo, se hacen menos horas de clases de las previstas. El currículum mínimo es también enseñado a los mínimos niveles. Los niños presentan escaso desarrollo de sus habilidades lecto-escritoras y matemáticas; los contenidos no suelen estar asociados a las características de su medio.

La autonomía plena de los establecimientos escolares para generar su proyecto pedagógico y curricular, para administrarse financiera y organizacionalmente, y para gestarse como tales, es fundamental, pero todo esto, debe ser adecuadamente gestionado,

considerando además que éste, es uno de los ejes que aparecen recurrentemente en las llamadas escuelas eficaces, y también que se observan al examinar los resultados obtenidos por los establecimientos.

Dentro de los factores que han influido para definir las actividades de la JEC, al ser consultados directores y profesores en un estudio de la Pontificia Universidad Católica de Chile¹⁸, el que se señaló con mayor prioridad, en ambos casos, es el que dice relación con las necesidades de aprendizaje de los alumnos y alumnas y otro aspecto importante evaluado, donde se manifestó también una mayor preocupación, estaría en la congruencia que debería existir entre la JEC y el PEI.

En cuanto a la evaluación del mismo por parte de los directores, algunos ámbitos considerados, donde se manifiesta una mayor priorización, estarían en la implementación del nuevo currículum, el rendimiento escolar y el mejoramiento de las prácticas pedagógicas. Es interesante mencionar que los factores asociados al cumplimiento del plan y programa de estudios, la gestión de recursos humanos del establecimiento y el uso del tiempo docente, estarían mucho más abajo en la tabla por orden de importancia, sobre todo, el último punto señalado, que aparece en penúltimo lugar. Con relación a la participación de los padres y apoderados, más del setenta por ciento ha señalado que el Centro de padres, ha participado de esta actividad evaluativa.

Los ámbitos que con mayor frecuencia se vieron modificados, producto de la evaluación a juicio de los profesores fueron: modificación de las actividades que se realizan, la reorganización de las actividades de libre disposición y del plan de estudios.

Concluyendo de podría señalar que, están dadas la voluntad y varias condiciones políticas para la obtención de aprendizajes de calidad en nuestros alumnos y alumnas; aumentar la cobertura escolar, asignar mayores recursos para los colegios que reciben matrícula de sectores más deprivados; pero falta por otro lado, considerar más a fondo, algunas variables de peso que condicionan el impacto de los resultados de los procesos escolares, tales como factores extraescolares de capital educacional, capacidad económica de las familias y condiciones físicas de la vivienda, entre otros, respondiendo a las necesidades locales; igualmente dentro de un contexto global, para el mejor aprovechamiento de los recursos en el presente, con una proyección a futuro, optimizando el trabajo y previniendo en el tiempo, lo que demandará más adelante para que el país logre el mayor desarrollo esperado.

Realice ejercicio del N° 31 al 33

¹⁸ Pontificia Universidad Católica de Chile. Equipo Desuc. Estudio de Evaluación JEC.

CLASE 12

4.2 Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar

El mejoramiento sostenido de la gestión escolar no se puede obviar, ya que mediante ella, se generan condiciones para que todos los actores de la comunidad educativa, jueguen el papel que les compete y demuestren además, un compromiso activo para que todos los alumnos y alumnas puedan aprender, desarrollando destrezas, conocimientos y actitudes, que les permitan no sólo incorporarse a la sociedad, sino que también aportar a ella.

Es por esto que el Ministerio de Educación, ha diseñado este Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar, el cual consiste en “un conjunto coordinado de dispositivos y recursos de apoyo, orientados a generar condiciones para el mejoramiento continuo de los procesos de gestión educativa y, por tanto, de los resultados institucionales, permitiendo su monitoreo y evaluación permanente” (Ministerio de Educación). Con este propósito, se especifican determinados ámbitos que se relacionan con la calidad de la gestión educativa. Con la adecuada combinación y coordinación de estos ámbitos, se busca desarrollar e implementar en los establecimientos, la capacidad para elevar los resultados de manera permanente.

Dentro de este Sistema de Aseguramiento, el establecimiento y el sostenedor tienen un papel decisivo. En el establecimiento o liceo, el sistema educativo realiza sus funciones a este propósito, según los siguientes mecanismos:

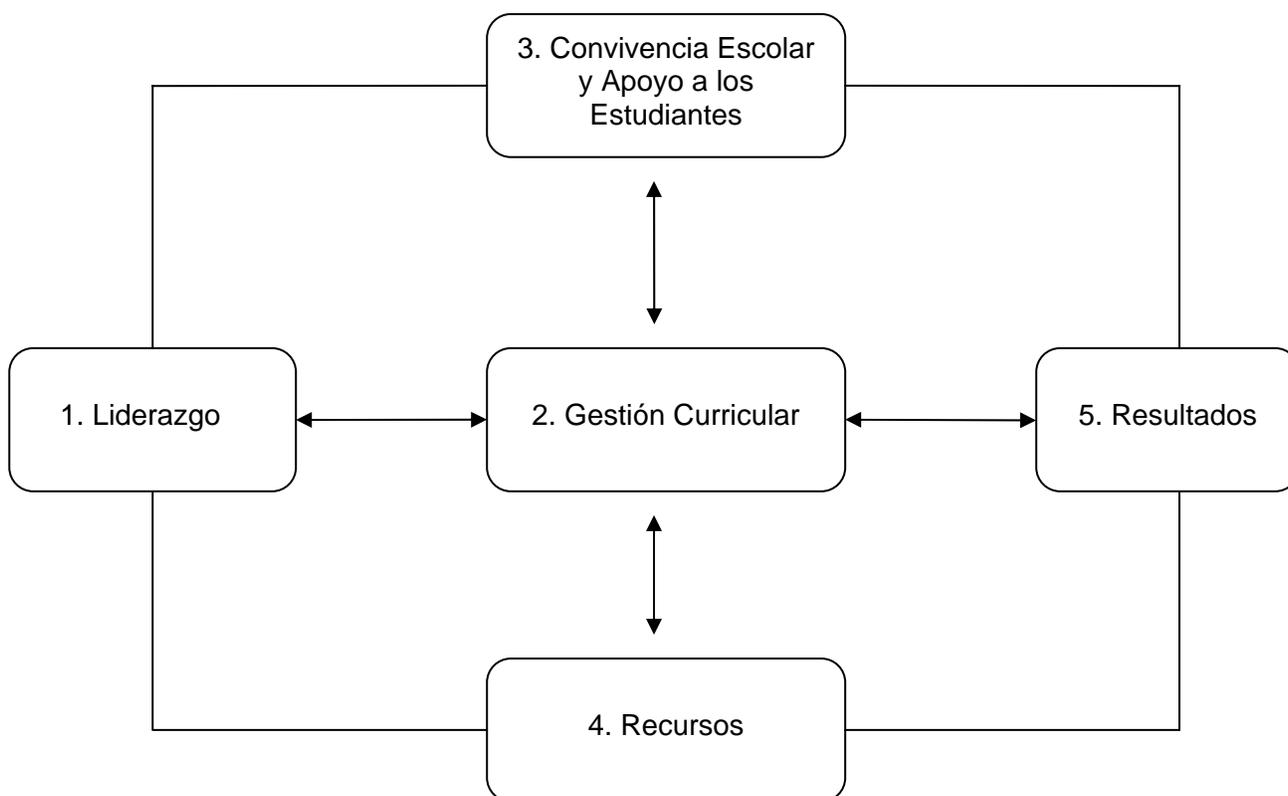
- Autoevaluación
- Panel de Evaluación Externa
- Plan de Mejoramiento
- Cuenta Pública

También se cuenta con otros mecanismos, para permitir que los procesos mencionados, sean sustentables en el tiempo; estos son:

- Asistencia Técnica a los administradores Municipales de educación: esta función es desempeñada por instituciones de educación superior, para poder implementar las destrezas, para que estos apoyen a los establecimientos educacionales, en sus procesos de mejoramiento permanente.
- El Fondo de Proyectos de Mejoramiento Educativo: este implica que, un establecimiento que ha efectuado su proceso de autoevaluación, y a raíz de esto, un Plan de Mejoramiento de los procesos de la Gestión Escolar, puede postular a un Proyecto de Mejoramiento Educativo.

Este sistema de Aseguramiento de la Calidad, se constituye sobre un elemento principal, constituido por el Modelo de Calidad de la Gestión Escolar, el cual se sustenta en experiencias que tienen que ver con Programas de Mejoramiento y en otras experiencias nacionales e internacionales de importancia.

Este Modelo muestra los principales procesos de la gestión de los establecimientos educacionales, los cuales se constituyen por cinco áreas generales, facilitando una evaluación puntual de sus componentes principales.



Dicho modelo tiene algunos principios inspiradores, los cuales se mencionan a continuación (Fuente Mineduc):

- Liderazgo con visión de futuro: señala que los directivos del establecimiento educacional, pueden motivar y dirigir hacia el logro de metas, apoyando la práctica de valores y acciones concretas a mediano y largo plazo.
- Orientación hacia la satisfacción del usuario (alumnos y familia): se dirige a examinar el conocimiento y habilidad del establecimiento educacional, para pesquisar y cubrir las expectativas de la comunidad educativa.

- Participación, principal factor estratégico: este elemento tiene como base la necesidad de crear un ambiente que posibilite y dé prioridad a la participación de diversos actores; vías que promuevan la creatividad, cooperación y trabajo en equipo para mejorar los distintos procesos.
- Mejoramiento continuo: este es un proceso de aprendizaje institucional, basado en la continua revisión de prácticas de gestión, inclusión de ajustes y evaluación de resultados.
- Responsabilidad pública: estimula el análisis de la forma en que el establecimiento educacional cumple con las responsabilidades sociales, promueve, sustenta y lleva a cabo una buena práctica ciudadana.
- Orientación a resultados: se sustenta en que el desenvolvimiento de la enseñanza, fomenta la calidad de vida y conocimientos de los alumnos y alumnas. Por esta causa, los resultados facultan para poder evaluar el logro de los objetivos estipulados durante la planificación. Por otro lado, dichos resultados muestran el nivel de eficacia, efectividad y eficiencia, en el desarrollo de procesos educacionales.

4.3 Bases y Reflexiones sobre el Marco de la Buena Dirección

Dicho marco contiene, por un lado, estándares para el desarrollo profesional y, por otro, evaluación del desempeño. A este respecto, se señala que dichos preceptos y orientaciones, pueden enriquecerse con las mismas prácticas de los actores involucrados en este tema.

El establecimiento de competencias o destrezas para tener y sostener en el tiempo un a buena dirección, tiene su base en un requerimiento surgido por definir y por sobre todo, profesionalizar el papel de los directores, con los que se cuenta. Estos procesos pasan también, por una inversión en capital humano, aspecto anteriormente mencionado, lo cual implica y nos lleva a los desafíos de elevar sustancialmente la calidad de la educación en su conjunto. Todos estos procesos, pasan también por el cambio suscitado en el perfil de los alumnos y alumnas, que requieren de nuevas metodologías, que les permitan adquirir aprendizajes significativos.

La gestión directiva que se requiere actualmente, ha sido apoyada por políticas gubernamentales, estimulando la creación de equipos de gestión, la participación de los diferentes actores de la comunidad educativa, en aquellos aspectos que la afectan, mejorando los sueldos de los directores y de aquellos docentes que cumplen funciones directivas; otro aspecto muy relevante, es el que tiene relación con la concursabilidad de los directores de los cargos vacantes. Ahora bien, uno de los aspectos más relevantes con relación al nuevo rol directivo que la sociedad requiere, se relaciona con el hecho que estos profesionales deben ser líderes de sus Proyectos Educativos, involucrados en los procesos

de aprendizaje de sus alumnos, interesados por el logro de las metas de sus centros educacionales, con capacidad para participar de procesos pedagógicos, administrativos y organizacionales.

El Ministerio ha propiciado la formulación de estándares que faciliten un adecuado desempeño por parte de los directores de establecimientos educacionales, que van más allá de la evaluación de los mismos, en sus funciones directivas y técnico pedagógicas; involucrando también áreas de competencia que deben manejar estos profesionales.

Para fortalecer este trabajo, se han establecido mecanismos de acercamiento a la educación municipal, trabajando con varias municipalidades, dentro de los lineamientos del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar (SACGE), con una coordinación permanente con la Asociación Chilena de Municipalidades, y al mismo tiempo, fomentando el liderazgo educativo comunal, robusteciendo de esta manera, el papel de las autoridades municipales en educación, entre otras cosas.

Dentro de este marco, el Ministerio de Educación estimuló importantes cambios en el proyecto de Ley JEC, N° 19.532, el cual contiene indicaciones, tales como, las atribuciones y funciones de los directores de establecimientos educacionales, así como las reglas de concursabilidad del cargo. En otras palabras, esta Ley indica específicamente que el principal papel del director, es el de conducir y liderar el Proyecto Educativo Institucional (PEI), junto con llevar a cabo la gestión administrativa y financiera del establecimiento educativo, luego de traspasadas dichas atribuciones, según la ley en ejercicio.

Estas atribuciones, establecidas para los directores bajo este marco legal, se mueven dentro de los contextos pedagógicos, administrativos y financieros; los dos últimos se pueden eventualmente delegar. Dichas atribuciones serían las siguientes (Mineduc):

En lo Pedagógico:

- Formular, realizar seguimiento y evaluar metas y objetivos del establecimiento educacional, planes y programas de estudio y estrategias para su implementación;
- Organizar, orientar y observar instancias de trabajo técnico – pedagógico y de desarrollo profesional, de los profesores del centro educativo;
- Adoptar medidas para que padres ya apoderados, cuenten regularmente con información acerca del funcionamiento del establecimiento y el progreso de sus hijos o hijas.

En lo administrativo:

- Organizar y supervisar la labor de los profesores y el personal del establecimiento educativo, según la Ley N° 19.464;

- Proponer al personal a contrata y de reemplazo, tanto el correspondiente al profesorado, como al regido por la Ley N° 19.464;
- Promover una apropiada convivencia en el establecimiento y participar en la selección de los docentes.

En lo financiero:

- Asignar, administrar y controlar los recursos, en los casos que el sostenedor le dé esta facultad, según la Ley sobre Delegación de Facultades (Ley N° 19.410).

Realice ejercicio del N° 34 al 36