

EL SISTEMA DE EDUCACIÓN PÚBLICA CHILENO:
EL SUEÑO (IM)POSIBLE

Rodrigo Roco Fossa

RODRIGO ROCO FOSSA

PhD en Ciencias de la Educación por el Instituto de Investigación en Sociología y Economía de la Educación (iredu-cnrs) de la Universidad de Dijon, Francia, donde estudió bajo la tutela de la socióloga Marie Duru-Bellat. Es también licenciado en Artes con mención en Teoría de la Música de la Universidad de Chile. Entre 2014 y 2018 fue parte del gabinete ministerial que impulsó la reforma educacional de la presidenta Michelle Bachelet Jeria, encabezando la elaboración y tramitación legislativa de la ley N°21.040 que crea el Sistema de Educación Pública, también conocida como «desmunicipalización». Entre 2020 y 2021 dirigió la Escuela de Educación de la Universidad estatal de O'Higgins y en julio de 2021 asumió la Dirección de Educación Municipal de la comuna de Santiago por invitación de la alcaldesa Irací Hassler Jacob. Fue presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (fech) en dos periodos desde 1995 a 1997.

PhD en Ciencias de la Educación por el Instituto de Investigación en Sociología y Economía de la Educación (iredu-cnrs) de la Universidad de Dijon, Francia, donde estudió bajo la tutela de la socióloga Marie Duru-Bellat. Es también licenciado en Artes con mención en Teoría de la Música de la Universidad de Chile. Entre 2014 y 2018 fue parte del gabinete ministerial que impulsó la reforma educacional de la presidenta Michelle Bachelet Jeria, encabezando la elaboración y tramitación legislativa de la ley N°21.040 que crea el Sistema de Educación Pública, también conocida como «desmunicipalización». Entre 2020 y 2021 dirigió la Escuela de Educación de la Universidad estatal de O'Higgins y en julio de 2021 asumió la Dirección de Educación Municipal de la comuna de Santiago por invitación de la alcaldesa Irací Hassler Jacob. Fue presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (fech) en dos periodos desde 1995 a 1997.

EL SISTEMA DE EDUCACIÓN PÚBLICA CHILENO: EL SUEÑO (IM)POSIBLE

*El juraméntico jamás cumplido
es el causántico del descontento.*

Mazúrquica Moderna
Violeta Parra Sandoval, 1965

INTRODUCCIÓN

Escribo este texto en medio de un proceso constituyente en pleno desarrollo. La revuelta y estallido social que le dio origen tiene como telón de fondo las fuertes desigualdades socioeconómicas existentes en la sociedad chilena. El 18 de octubre de 2019 fue un terremoto de magnitud mayor precedido de varios temblores grandes como el 2006 de los secundarios, el 2011 de los universitarios o el 2018 feminista. Pero el 2019 mostró que la estructura social heredada de la Colonia pareciera finalmente crujir, incapaz ya de contener a la sociedad chilena del primer cuarto del siglo XXI. Parafraseando los rayados callejeros, no serían ni *treinta pesos* ni *treinta años*, sino que por lo menos serían trescientos años los que se ponen en cuestión y se busca superar. En cualquier caso no es posible verlo como un proceso acotado a un gobierno o a algunas décadas; ni siquiera a un siglo.

Entre otras cosas, el plebiscito del 25 de octubre de 2020 que sancionó por amplia mayoría el inicio del proceso constituyente mostró, nítidamente y de forma muy gráfica y simbólica, que la problemática esencial de Chile gira —y ha girado— en torno a aquello que el sector social y político que mayoritariamente se refugia en las hoy llamadas «tres comunas»¹ está dispuesto o no a comprender y aceptar como pacto social y como estrategia de desarrollo para el país.

A no dudar, un elemento crucial de ambas dimensiones es la educación, puesto que las articula. No es posible obviar que una parte muy importante de las respuestas al reclamo y malestar ciudadano vigente se relaciona de forma directa con la voluntad y capacidad del país para dotarse de servicios públicos que permitan

1. Las Condes, Vitacura y Lo Barnechea. Estas tres comunas constituyen el corazón del llamado sector oriente de la capital.

sostener la provisión y permanente desarrollo de bienes complejos como la salud o la educación. No hay que estudiar demasiado para entender que en el mundo contemporáneo y el que viene ese tipo de servicios-sistemas son y serán vitales.

Con la ayuda del profesor e historiador Iván Núñez y de otras fuentes, algunas primarias, a lo largo del presente texto intentaremos reflexionar sobre las dificultades para la construcción y sostenibilidad de un sistema de educación pública a lo largo de la historia de Chile, pero sobre todo el cómo esas dificultades llegan hasta nuestros días expresadas hoy en una legislación enmarañada y en culturas organizacionales autoritarias y formalistas que traban la posibilidad de una gestión educacional pública a la altura de las expectativas y necesidades que ha venido manifestando el pueblo chileno. Trataremos de ver cómo, al calor de la discusión constitucional, resulta crítico resolver ciertas cuestiones conceptuales que iluminen una reorganización del sistema educacional en los lustros a venir. Al mismo tiempo trataremos de resaltar cómo ellas podrían ser letra muerta de no prestársele suficiente atención al problema sistémico de la gestión educacional basada en la profesionalidad docente, la cual si bien está en las antípodas de los esquemas autoritarios y verticales fundados en la desconfianza y el desprecio hacia las y los profesores, no elude el problema de qué significa el trabajo educativo-pedagógico cotidiano y a la vez articulado para dar cumplimiento a la garantía del derecho a la educación en este siglo y no solo desde la perspectiva de una comunidad local dada, sino que también desde los propósitos que fundan la comunidad política que da sustento a la existencia de un país.

EL RECLAMO POR BUENOS SERVICIOS PÚBLICOS

Un aspecto crucial del reclamo manifestado por la sociedad chilena desde 2006 en adelante ha venido siendo la *calidad* de la educación² a la cual tienen acceso las grandes mayorías de la población, situación que se ha hecho tanto más evidente a medida que los niveles de cobertura se han elevado a unos no existentes en la historia previa, que la escolaridad obligatoria cubre hoy trece años y que toda la sociedad ya está adentro de *la institución escolar* con todas sus problemáticas, expectativas, potenciales, necesidades y exigencias.

La emergencia de sistemas de carácter masivo y crecientemente profesionalizados —*la institución escolar*—, cuyo fin es dar cuenta de la generación, articulación y distribución del bien educación para el conjunto de la población, constituye un

2. La noción de calidad es polisémica y es también objeto de disputa en el campo de las y los educadores, pero convengamos que a través de esta idea se hace referencia a un cierto estándar con que se genera y distribuye el bien educación en la sociedad.

hecho más bien reciente en la historia de la humanidad, fuertemente ligado a la Ilustración, la Revolución Industrial y el Estado nación. Si bien la idea de instituciones de educación superior como las conocemos hoy tiene ya poco más de diez siglos de desarrollo, para la educación primaria este tiempo no es superior a tres siglos; y en el caso de la educación secundaria no más de dos, amén de una masificación de la misma que solo empieza a hacerse sostenida desde hace sesenta años y que para muchos países y territorios del planeta representa aún un desafío a lograr.

«La tendencia a organizar la educación en un verdadero sistema y a darle una dirección superior coherente es antigua en Chile», nos señala Iván Núñez (1987b: 195). Sin embargo, en nuestro país es justamente esta idea de *sistema* la que ha sido ahogada o bien parcial y tímidamente implementada, o las más de las veces diferida. La oposición de la oligarquía criolla a la responsabilidad pública ante la educación de los habitantes del país parece ser una constante histórica que se ha expresado ya sea de forma directa y brutal en numerosos discursos según épocas; ya sea de forma solapada como intereses de diverso tipo que convergen en bloquear su posibilidad. Y en eso la oligarquía ha contado con aliados también desde el sector público. En esta última variante destacan la apuesta por el retraso, el incumplimiento y la incapacidad del Estado, en una suerte de permanente profecía autocumplida y escamoteo a los acuerdos políticos que han ido buscando hacer más justo el pacto social. A continuación me permito comentar dos ejemplos que aunque determinados por sus respectivos momentos históricos ilustran bien el problema de aquello que podríamos caracterizar como *una ignorancia con poder de veto* frente al problema sistémico de la educación extendida a toda la población.

LA INUTILIDAD DE FORMAR DOCENTES

En medio de sus esfuerzos por validar la necesidad de la formación docente para profesores secundarios, Valentín Letelier señalaba en 1885 que:

En Chile es creencia general que cualquier ingeniero puede hacer un buen profesor de matemáticas, que todo médico es competente para enseñar las ciencias naturales, y que la enseñanza de las humanidades se pone en buenas manos cuando se la encomienda a los abogados. Es éste un gravísimo error, porque lo más propio para aquilatar la idoneidad de un profesor no es su saber, es su didáctica (Letelier, 1940: 20).

Muy probablemente la crítica de Letelier no hacía sino develar cómo el grueso de la élite social, económica y política veía en ese momento el problema de la educación del país: a partir de su propia experiencia y con escasa o nula capacidad

de pensar en las necesidades del conjunto y, por lo mismo, de imaginar un futuro común (con *los otros*, es decir, el resto de la población).

ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES POR SU CUENTA

Siguiendo la reflexión anterior y trayéndola a nuestros días, es posible ver que hoy muchos integrantes de las élites parecieran padecer de una gran dificultad para visualizar un sistema coherente y articulado de gestión educacional. Una hipótesis plausible para explicar esto podría derivarse de su propia experiencia escolar (o la de sus hijos) en establecimientos particulares pagados en donde básicamente solo existe *el establecimiento*; espacio desde el cual se adoptan y resuelven la totalidad (o casi) de las decisiones y problemas de gestión educativa; por cierto, todo ello en contextos socioeconómicos acomodados y de carácter urbano.

Así, tal como a fines del siglo XIX a buena parte de esa élite no le parecía necesaria la formación docente, es dable pensar que a fines del siglo XX e inicios del siglo XXI tampoco le resulte evidente o cercana la necesidad de un *sistema* de gestión educacional bien articulado ni la importancia de redes públicas territoriales para asegurar la provisión educativa y su evolución. Con la ayuda de los dogmas *friedmanianos* —de subsidiariedad del Estado y marginalidad de lo público; de competencia de mercado entre escuelas como base para asegurar su calidad; de rechazo a la planificación, etcétera— nuestro sistema ha venido siendo formateado por décadas como uno en donde los establecimientos educacionales *parecen existir por sí solos en el espacio-tiempo*, exacerbándose así algunas falencias que ya existían desde mucho antes de que los Chicago Boys se tomaran el Estado.

LA AUSENCIA DE SISTEMA Y LA HERENCIA DE LA DESPROFESIONALIZACIÓN DOCENTE

Es dable pensar que esta focalización en el establecimiento educacional mismo, sin asignar demasiada importancia a los demás niveles del sistema, tiene antecedentes profundos, los que podrían relacionarse, por ejemplo, con la forma en que se fueron creando escuelas primarias: en muchos casos por presión desde las propias comunidades. Soto (2018) hace notar que el DFL N°5.291 de 1929 que fijó el texto definitivo de la Ley de Educación Primaria Obligatoria de 1920 «se centraba más bien en los directores de establecimientos, los que a su vez se relacionaban con un complejo entramado administrativo» [...], agregando que «el responsable de la educación era, en el ámbito público, el director del establecimiento, el cual era

auxiliado en sus funciones por las Juntas de Auxilio Escolar, y supervisado por las Direcciones Provinciales» (1).

Por supuesto que esta visión de *unicidad solitaria* hoy no puede ser sino una ficción, una que cuesta caro y que choca todo el tiempo con la realidad y las necesidades de la población en cada territorio. Adicionalmente esta ficción alimenta una serie de disfuncionalidades en la gestión educacional pública, transformándose en una barrera poderosa que opera como un lastre e impide cumplir con la promesa enarbolada desde los años noventa de avanzar en equidad y calidad educativas. Y esta barrera se hace poderosa precisamente porque en ella se albergan conductas, maneras de hacer y pensar que van anquilosándose. Al mismo tiempo se acumulan debilidades funcionales tales como la superposición de funciones, la baja profesionalización o la ausencia de mirada de mediano y largo plazo, características que terminan siendo trazos propios de nuestro «sistema escolar» en su conjunto.

Pero es necesario reconocer que estas debilidades provienen también de otras vertientes. Entre ellas, la pesada herencia de burocratización, control administrativo y regimentación autoritaria que vino a enmarcar el trabajo docente tras la contrarreforma de 1928-1929. El historiador Iván Núñez (1987a) lo describe así:

La contrarreforma [...] asumió la crisis de la inserción funcionaria del trabajo docente y quiso resolverla a través de una regimentación autoritaria. Se elaboró y se puso en práctica una minuciosa reglamentación, jerárquica, en la cual se imponían deberes, prohibiciones y obligaciones a la vez que no se reconocían derechos. Además, se extendió esta regimentación hasta la práctica docente misma [...]. (212). Y agrega, a manera de ejemplo, que [...] el Reglamento General de Escuelas Primarias consta de 167 artículos. El artículo sobre deberes del docente tiene 11 incisos y el artículo sobre prohibiciones al mismo personal, alcanza a 13 incisos. Se detallan cuestiones como la documentación que debe manejar al día un director de escuela, ascendente a más de veinte registros, o el procedimiento exacto para la formación de retiro de los alumnos al término de cada jornada (161).

Más adelante, analizando el conjunto del proceso y su impacto en la identidad y la profesionalidad docentes, Núñez indica que ambas quedan presas y reducidas al interior de un sistema que les asegura empleo pero que no fundamenta ni su quehacer ni su articulación en el despliegue de la profesionalidad docente.

La remodelación educacional llevada a cabo por los Ministros Ramírez [1928-1929] y Navarrete [1929-1930] refuerzan la condición funcionaria del trabajo docente. El carácter funcionario es antiguo en la historia de la docencia nacional. Sin embargo, dicha definición estaba en crisis. En parte, por las distorsiones sufridas durante el período

final de la época parlamentaria. La intromisión político-partidista y el «clientelismo» habrán desmoralizado al ejército de funcionarios docentes. Por otra parte, la propuesta de la Asociación [General de Profesores] aunque no rechaza la condición funcionaria, quiere replantearla, en términos de hacerla coherente con la profesionalización de la docencia. Dicho de otro modo, **la demanda de dominio colectivo del aparato educacional por parte de los profesionales de la docencia cuestiona el carácter jerarquizado de la tradicional condición funcionaria**³. La presencia influyente de un gremio profesional autónomo, es vista como contradictoria con la necesaria disciplina y subordinación del cuerpo docente. La libertad otorgada a los educadores para el desempeño de su rol es señalada como opuesta a la indispensable regulación de toda actividad funcionaria (1987a: 205).

De diversas maneras y tal como lo veremos más adelante, pareciera que estas características y controversias se mantienen presentes hasta nuestros días. La interrupción de la reforma de 1928 —representada en la cita de arriba por la posición de la Asociación General de Profesores que finalmente será reprimida por el gobierno de Ibáñez— y la imposición de la contrarreforma de 1928-1929 dejarán una huella profunda en el quehacer del sistema escolar chileno. Más tarde esta huella se verá impactada tanto por la reforma de 1965 como por la de 1980 y su posterior evolución en las tres décadas siguientes. En efecto,

La década del 60, se produce un salto cualitativo que lleva a la **distorsión tecnocrática**, que coexiste con la **persistencia de la burocratización** y con el relieve dado a la **identidad asalariada**. Por los mismos años, se replantea la profesionalización del trabajo docente, pero en términos relativamente estrechos, **sin asumir los fundamentos laborales del mismo**⁴ y centrada en una elitista consideración del nivel universitario de la formación docente (Núñez, 1987a: 215).

Al mismo tiempo, la formación docente «—atenazada por los requerimientos de la expansión educativa— se orientará más bien a la producción de crecientes proporciones de docentes con una calificación básica de técnicos» (Núñez, 1987a: 214), sentando quizás las bases de lo que durante la dictadura y los años posteriores irá dando vida a una marcada subvaloración, cuando no un menosprecio, por la profesión docente y que las élites habrán logrado traspasar a buena parte de la población. Contribuirá a ello también que entre 1990 y 2009 la expansión de la

3. Las negritas son del autor.

4. Las negritas son del autor.

matrícula de formación inicial docente se quintuplicará, especialmente a través de una oferta desregulada de carreras de pedagogía de baja calidad. Este crecimiento se dará principalmente a partir de 2002, cuando muchas instituciones privadas adquieran plena autonomía para abrir sedes y ofrecer carreras (Cox et al., 2010). Peor aún, a inicios de la década el propio Ministerio de Educación (MINEDUC) fomentará *programas cortos* (o rápidos) de formación docente durante los fines de semana. Finalmente la consagración legal del *Estado evaluador* (Falabella, 2019), entre 2008 y 2012, no hará sino reforzar, por una parte, la concepción técnica del trabajo docente, y por otra, su baja valoración social y la desconfianza que se instala hacia sus capacidades y trabajo.

DOCENTES DIRECTIVOS: ENTRE LA GERENCIA Y EL LIDERAZGO PEDAGÓGICO EN UN SISTEMA INVISIBLE

Así como en 1929 se dictaban exhaustivos reglamentos para encuadrar las prácticas de los docentes y de los directores de escuelas y liceos, una reciente revisión de las leyes, reglamentos y principales documentos oficiales de política educacional del país entre 1968 y 2017 (Campos & Luna, 2019) muestra que a partir de la década 2000-2009 y especialmente en el periodo entre 2010 y 2017 se verifica un fuerte crecimiento en el número de demandas que en diferentes ámbitos la normativa hace a los/as directores/as de establecimientos educacionales. Del total de 252 acciones o responsabilidades que la normativa exige hoy a los directores de escuelas y liceos públicos, un 38 por ciento es de tipo administrativo y solo un 28 por ciento es de carácter pedagógico.

De acuerdo a Campos et al. (2019), entre 1980 y 2014 la normativa educacional configura un rol gerencial del director de escuela bajo el impulso del *new public management*. A partir de 2015, con el nuevo Marco para la Buena Dirección y el Liderazgo Escolar (MBDLE), que reemplazó al documento de 2005 (Marco para la Buena Dirección, MBD), la normativa habría comenzado a visualizar al director como un líder pedagógico, alejándose de la lógica gerencial. Sin embargo, el resultado a la fecha a nivel escolar no sería una evolución sino una tensionada convivencia entre ambas miradas. Complementariamente otro estudio (Valenzuela et al., 2019) indica que las normativas y políticas educativas hacia las y los directores de establecimientos educacionales públicos en Chile serían muchas veces contradictorias, tanto en sus fundamentos teóricos como en su aplicación práctica, dificultando así la instalación de culturas de mejoramiento continuo en las escuelas y liceos. Los autores agregan que:

[...] una de las consecuencias más complejas de la falta de coherencia ya mencionada, es que la multiplicidad de requerimientos inconsistentes hacia los directores estaría limitando su foco en lo pedagógico, mermando así el objetivo primordial de la PFLDE [Política de Fortalecimiento del Liderazgo Directivo Escolar]. **Solucionar este problema hace necesario que la normativa y políticas alineen sus propósitos a través de un marco de referencia para el quehacer directivo, que oriente el sentido de las exigencias hacia los mismos. Si bien este marco ya existe (MBDLE), su uso es prácticamente anecdótico**⁵ para los directores pues no se vincula con el único instrumento de política orientado hacia la rendición de cuentas específica de su quehacer: los Convenios de Desempeño. A pesar de los esfuerzos, y según queda en evidencia desde lo percibido por gran parte de los participantes en este estudio, los convenios siguen siendo instrumentos de carácter administrativo, desactualizados de la realidad de los establecimientos y ciertamente ajenos al sentido pedagógico que se busca desarrollar en el liderazgo directivo actual (447).

Este párrafo del estudio citado evidencia muchos de los males que aquejan al sector educacional público hoy. Por ejemplo:

- primacía de lo administrativo (burocrático) por sobre lo esencial (los aprendizajes y el desarrollo socioemocional de los y las estudiantes);
- falta de profesionalización y omisión en roles sistémicos fundamentales —¿quién es responsable de articular los convenios de desempeño de directivos con el MBDLE? ¿Quién debe velar porque estos reflejen las necesidades y realidad de los establecimientos? —;
- formalidad en el uso de los instrumentos definidos e incoherencia entre unos y otros respecto de sus propósitos y fundamentos originales (gerencial vs. pedagógico);
- esfuerzos que no logran dar frutos por prácticas que se problematizan poco en el quehacer cotidiano de los propios actores del sistema y porque las exigencias de la normativa, queriendo ser exhaustivas, muchas veces ahogan el necesario margen de actuación profesional de los directivos.

De esa manera, a la *unicidad-solitaria* desde la cual son mirados los establecimientos educacionales se agregan las incongruencias presentes en la normativa, las que necesariamente derivan en una infinidad de prácticas y creencias, a su vez también inconsistentes. No se trata de postular que lo único relevante son las normas y las estructuras u orgánicas. Se trata más bien de afirmar que debemos poner mucha

5. Las negritas son del autor.

atención en las prácticas que esas normas y estructuras incentivan o impiden, en especial respecto de las prácticas pedagógicas y de enseñanza y convivencia, que son esenciales.

LA GESTIÓN EDUCACIONAL, ENGRANAJE FUNDAMENTAL

Despreciar o minimizar la importancia de la gestión educacional o de conceptos como el liderazgo educativo, asimilándolos de forma excluyente y apresurada a las ideas de gerencia, productivismo o *privatización endógena* (i.e. traslado de las dinámicas de gestión del sector privado al sector público) (Ball & Youndell, 2007), es un error táctico y estratégico si de reconstruir la educación pública se trata. Lo esencial es interrogarnos por los propósitos y bases que alimentarán dichos conceptos, así como las acciones que de ellos se deriven. Es ahí donde la profesionalidad docente pasa a ser la noción esencial, piedra angular sobre la cual se debe construir el edificio sistémico de la educación pública.

En 1885 Valentín Letelier esbozó ese propósito al señalar en su informe al Gobierno de Chile:

[...] hemos menester fundar ocho o diez seminarios, mejorar los sueldos de los preceptores, crear en el personal docente el sistema de ascensos fundado en aptitudes calificadas, construir más de mil escuelas, organizar los servicios del censo i de la estadística escolar, estimular los congresos pedagógicos, reorganizar i estender los planes de estudio, cambiar radicalmente los métodos didácticos, poner todo el servicio de la visitación de escuelas en manos de los institutores que más se hayan distinguido como maestros, i todo el servicio de la inspección jeneral i de las oficinas de instrucción primaria del Ministerio en manos de los que más se hayan distinguido como visitadores; especializar las escuelas en conformidad a las necesidades locales [...] (5).

Con visionaria pasión Letelier distingue los niveles del sistema y señala con claridad cómo una cierta noción de *profesionalidad docente* los debe ir articulando («aptitudes calificadas», «los que más se hayan distinguido como maestros...»). Al mismo tiempo indica la necesidad de formar docentes y de realizar cambios en el nivel micro (métodos didácticos) y el nivel meso (reorganizar planes de estudio y especialización según necesidades locales), asignando responsabilidades al nivel macro (la estadística y la construcción de escuelas). Por desgracia estas ideas no lograron madurar de forma orgánica y simultánea, y la noción de elementos articuladores se fue perdiendo en el tiempo.

LA EDUCACIÓN EN EL MARCO DE LAS CONSTITUCIONES DE 1833 Y 1925: ESCAMOTEANDO EL SISTEMA

Desde su origen en 1813 la idea de una institucionalidad de educación pública aparece asociada a la voluntad de independencia de Chile como nación, aunque sin contornos ni alcances muy claros. El siglo XIX no logrará dar forma a una idea sistémica (que distinga roles, niveles y un trabajo profesionalmente estructurado) ni a una institucionalidad que asegure la provisión de educación desde la esfera pública y hacia toda la población. Si bien la Constitución de 1833 estableció la educación como uno de los deberes del Estado e indicó una atención preferente hacia ella de parte del gobierno, no estableció un servicio público que asegurara tal atención a dicho deber (Soto, 2020). Así, hacia la década de 1920 se habría erigido un «aparato educativo estatal» que «estaba organizado de modo complejo: a la vez compartimentado, centralizado y jerárquico, y con ciertos atisbos de autonomía corporativa» (Núñez 1987a: 34), de tal forma que a inicios del siglo XX:

[...] la educación chilena distaba de construir un sistema orgánico. La enseñanza primaria se gobernaba autónomamente; la secundaria y universitaria dependía del Consejo de Instrucción Pública; los liceos de niñas y los institutos comerciales, directamente del Ministerio del ramo y las escuelas industriales y mineras del Ministerio de Industrias. Esta situación fue criticada por sectores de la corriente reformista y modernizante, de tal manera que la Constitución de 1925 reafirmó jurídicamente la voluntad de establecer un organismo de inspección y dirección [...] (Núñez, 1987b: 198-199).

Y si bien el primer gobierno de Ibáñez dio vida a la Superintendencia [...], pudieron más las tendencias centrífugas y después de la Contrarreforma educacional de 1929 el sistema volvió a su «parcelación» (195).

Mientras este problema organizacional se mantenía, en Chile se debatía la obligatoriedad de la educación. Tras casi sesenta años de debate en total y veinte de tramitación legislativa, una Ley de Educación Primaria Obligatoria verá por fin la luz el 26 de agosto de 1920. Su aprobación se celebró con desfiles en las calles; sin embargo, no será sino hasta 17 años después que el Estado comenzará a cumplir de manera consistente su promesa de implementar escuelas primarias a lo largo de todo el territorio (Carimán, 2012); y no será sino cincuenta años después, en 1970, que recién habremos logrado como país cumplir el compromiso de escolarizar a todos los niños y niñas de Chile.

LA PROMESA INCONCLUSA TRAICIONADA UNA VEZ MÁS

En 1953, es decir veintiocho años después de dictada la Constitución de 1925, el ministro de Educación Juan Gómez Millas señalaba:

El DFL [N°104] que crea la Superintendencia de Educación responde no solo a un mandato constitucional [artículo N°10, inciso 8° de la Constitución de 1925], sino también a una necesidad nacional planteada desde más de un siglo y que ha venido siendo postergada hasta ahora. En efecto, **nuestros servicios educacionales han crecido y se han desarrollado en respuesta a las necesidades reales de la educación, pero en forma inorgánica y, en algunos casos, hasta incoherente, contradictoria y onerosa**⁶. Estos servicios no han abarcado en conjunto e integralmente las necesidades del país. Lo que se ha llamado carencia de una política educacional no ha sido otra cosa que el efecto del crecimiento inorgánico de los servicios educacionales, de la falta de visión de conjunto y de la interferencia de fuerzas extrañas a la educación que han acentuado la parcelación y de desarticulación de los organismos educacionales con fines partidistas (citado por Núñez, 1987b: 200).

Por su parte, Núñez (1987b) describe el panorama de la época de la siguiente manera:

Como resultado de factores históricos y del carácter unitario del Estado chileno, la dirección del sistema era centralizada. Por otra parte, el manejo técnico y administrativo estaba encomendado a tres direcciones generales de educación primaria, secundaria y profesional, con fuertes y decisivas atribuciones. El problema se complicaba por el hecho de que cada una de las ramas tendía a desarrollarse de manera autónoma, sin coordinación entre ellas e incluso con paralelismos, y superposiciones que dañaban gravemente la racionalidad del sistema educativo. La Superintendencia fue propuesta y concebida como un instrumento para remediar este cuadro (205).

No obstante, hacia 1954 y ante la necesidad de lograr «... el establecimiento de una dirección técnico administrativa unificada de la educación nacional, compatible con una mayor descentralización administrativa de los servicios que estimule la responsabilidad regional o local en cuestiones educacionales», Núñez (1987b) hace notar que se opusieron a dicha propuesta el director general de Educación Secundaria y el director de Educación Técnico-Profesional, así como el representante de la

6. Las negritas son del autor.

educación particular, quien a pesar de no verse directamente afectado, «rechazó la idea de “unidad” por considerarla totalitaria, aherrar la libertad y llevar a la uniformidad de planes y programas» (210). Finalmente Núñez cita posteriores informes oficiales en donde se da cuenta del fracaso de esta iniciativa:

[...] los factores que han determinado este incumplimiento cabal de las funciones otorgadas a la Superintendencia se podrían resumir, a grandes rasgos en los puntos siguientes: 1. Falta de coordinación entre las funciones de la Superintendencia y aquellas que se les han otorgado a las Direcciones de Educación en la legislación correspondiente. Esto ha producido conflictos de autoridad y duplicidad de funciones. 2. Falta de una organización interna funcional debido a que la Ley Orgánica le da una estructura basada en ciertas secciones técnicas del Ministerio que solo abarcan un aspecto del trabajo que la Superintendencia debe cumplir. 3. Escasez de recursos para el cumplimiento de las funciones que se le han asignado (1987b: 211).

En definitiva, en la década del cincuenta la idea de sistema público de educación que mandataba la Constitución de 1925 se vio torpedeada no solo desde fuera del Estado (Iglesia católica y otros privados), sino que también fue negada, en los hechos, por distintas reparticiones públicas que ya existían en la época. La «parcelación» seguiría siendo la norma, alimentando la lógica prescriptiva, vertical y fuertemente orientada al control que caracterizará a las estructuras educacionales del país. Luego la gran reforma que se inicia en 1965 será pensada e implementada con equipos de expertos diferentes a los de la Superintendencia, creando además nuevos organismos públicos de orientación al sistema, algunos muy importantes en su rol histórico y educativo, como es el caso del Centro de Perfeccionamiento e Investigación Pedagógica (CPEIP, 1967).

Cuando se mira la evolución del sistema educacional chileno, la reforma iniciada por el gobierno de Frei Montalva implicó un crecimiento muy significativo de la matrícula, pasando de 1,7 millones de estudiantes en todos los niveles del sistema educativo en 1964 a casi 2,5 millones en 1970, es decir un incremento del 43,5 por ciento en seis años. Este crecimiento se dio principalmente a través de la expansión de la educación pública y continuó de manera sostenida bajo el gobierno de Salvador Allende, pasando el sector estatal de un 59 por ciento de la matrícula en educación básica a representar un 75 por ciento. Ante este enorme crecimiento el sistema chileno necesariamente debía abocarse a resolver sus problemas de estructura. Bellei & Pérez (2016) lo resumen así:

Al momento de iniciarse la reforma de Frei Montalva, el Estado Docente chileno se basaba en estructuras organizativas anquilosadas, por lo cual la enorme expansión y el intento de innovación en los procesos que ésta significó no hicieron más que desnudar y exacerbar esta debilidad. El Ministerio de Educación Pública gestionaba directamente las escuelas y liceos públicos desde sus oficinas centrales en Santiago, con medios tecnológicos precarios y débiles estructuras organizacionales. El nivel de concentración política de las decisiones y de centralización burocrática de la administración de los procesos adquiriría ribetes novelescos. Modernizar la gestión del sector, al menos comenzando por descentralizar la administración y toma de decisiones respecto de la gestión de los establecimientos educacionales para hacerla más eficiente, era un imperativo evidente para la reforma (20).

En varios aspectos fue la última (y tardía) fase de conformación del sistema escolar chileno, creación de sus instituciones, consolidación del Estado Docente, y expansión del acceso a la educación. Desde una perspectiva de larga duración, esta reforma fue el cierre de un proyecto nacional iniciado a mediados del siglo XIX (36).

LA DICTADURA Y SU MUNICIPALIZACIÓN

A nuestro juicio, de forma adicional al problema docente abordado más arriba el punto principal a considerar aquí es que el crecimiento del sistema hacía insostenible no definir una nueva estructura para el mismo, fortaleciendo diferentes roles, niveles y grados de descentralización. Esa discusión no se resolvió durante el periodo 1965-1973, por lo que nunca podremos saber a ciencia cierta cuál hubiera sido la evolución orgánica y las decisiones políticas e institucionales que se habrían adoptado de no sobrevenir el golpe de Estado de 1973 y la consiguiente dictadura cívico-militar. En marzo de 1979 la Directiva Presencial sobre la Educación Nacional señalaba expresamente que se iría

[...] a una **rápida y efectiva descentralización**⁷, basada en Servicios Provinciales de Educación Pública. Dichos Servicios, con gran autonomía y en sus respectivos territorios geográficos, administrarán los recursos materiales (edificios, mobiliario, material didáctico) y humanos (docentes, paradocentes, empleados administrativos) necesarios para impartir la enseñanza parvularia, básica y media que actualmente depende del Ministerio [...]. Se procurará la paulatina incorporación de los padres y apoderados, y en general, de la comunidad, a la gestión de los Servicios Provinciales. Esta incorporación se hará a los niveles de establecimientos, de localidad y/o comunal, y de provincia. En un principio tendrán un carácter sólo consultivo, para luego adquirir

7. Las negritas son del autor.

carácter resolutivo, especialmente en materias económicas y administrativas [...]. El presupuesto operacional de los Servicios Provinciales será una cantidad de dinero por niño atendido (*El Mercurio*, 6 de marzo de 1979).

En paralelo, en julio de 1979 se creaba Sistema Nacional de Servicios de Salud vigente hasta nuestros días (29 servicios estatales). Por su parte, en el sector educación, pese a la voluntad declarada y al diseño institucional anunciado en marzo, hacia fines de 1979 deja de ser ministro Gonzalo Vial Correa. En su reemplazo llega Alfredo Prieto, ligado a los Chicago Boys, quien, ante la pregunta «¿Cómo nació la idea de que los establecimientos educacionales dejaran de ser administrados por el Estado?» señaló:

En marzo de 1979, cuando era ministro de Educación Francisco [sic] Vial Correa, se dictó una directiva presidencial, en la que se planteaba un proceso de modernización de la educación chilena. La idea fue estudiar la posibilidad de crear servicios provinciales que tuvieran a cargo los establecimientos y que fueran los que administraran y otorgaran el servicio público de educación. **Sin embargo, en la Constitución de 1980 a los municipios se les entregaron varias atribuciones. Bajo esa circunstancia, nos pareció prudente estudiar si la alternativa era crear servicios provinciales y traspasarles los establecimientos educacionales, o traspasarlos directamente a un municipio. Finalmente, optamos por los municipios**⁸ (*La Tercera*, 18 de septiembre de 2011).

Lo concreto es que la municipalización se impuso en plazos breves, sin ninguna preparación ni diseño previo y con un claro objetivo de desestatizar y afirmar el principio de subsidiaridad. A pesar del cambio de opción que indica el exministro Prieto, «la intervención personal del general Pinochet en los cambios educacionales, aseguraría la radicalidad de los mismos y su mayor coherencia» con un conjunto de medidas con «una clara definición que las unificaba, al mismo tiempo que las vinculaba estrechamente con el modelo económico-social que se implantaba (Núñez, 1982: 90).

Este autor resalta que el dictador indicó explícitamente que «si no existe una educación congruente con el rumbo que estamos imprimiendo a Chile, nos exponemos a fracasos pues estaríamos edificando sobre arenas» (1982: 90).

De esta forma, y a diferencia de lo ocurrido en el sector salud, se abortaría totalmente y por casi cuarenta años la posibilidad de un diseño institucional estatal y

8. Las negritas son del autor.

especializado que se proyecte en todo el territorio de manera descentralizada, pero sin perder una mirada y responsabilidad nacional. Por el contrario, la municipalización forzada tampoco superó la visión de escuelas como entidades desconectadas ni modificó las formas burocráticas y verticales, que con mayor o menor presencia han traspasado las épocas y la evolución del sistema escolar chileno. La dictadura acentuó el carácter burocratizado, autoritario y rígido como lógica de funcionamiento del sistema, amén de su carácter fragmentado y discontinuo, con un escaso diálogo ente modalidades y niveles de enseñanza. Al mismo tiempo generó desprotección laboral al profesorado asimilándolo al Código del Trabajo, lo que a partir de los años noventa se buscará revertir a través del Estatuto Docente (Ley N°19.070 de 1991), pero sin abordar ni resolver el fondo del problema de la profesionalización docente, su identidad y sus roles y apropiación del sistema.

SOSTENEDORES Y *VOUCHER*, O «NO IMPORTA EL COLOR DEL GATO SI CAZA RATONES»

Al menos desde 1929 la idea de *sostenedor* ya se encuentra en la legislación chilena, aunque de manera discreta y aplicada solo al sector privado (Soto, 2020). La dictadura relevará este concepto erigiéndolo en símbolo de la iniciativa educacional privada que funciona gracias a los recursos públicos. Lo utilizará también para la educación municipalizada instalándose la idea del *sostenedor municipal* como «uno más» u equivalente a sus pares privados. Bajo este concepto el sistema chileno acrecentará su fragmentación a niveles inéditos. En 2015 un 88,3 por ciento de establecimientos del subsector particular subvencionado (n=4.373) pertenecían, cada uno, a un sostenedor diferente; y solo un 3,1 por ciento de sostenedores (n=153) era dueño de tres o más establecimientos a la vez. Por el lado de las 345 municipalidades del país, el promedio de establecimientos por municipio en 2015 era de 15,2, mientras nueve de cada diez municipalidades poseían menos de treinta establecimientos a su cargo. Difícil ver en estas cifras un sistema articulado, amén de problemas como la *doble dependencia* que fue consagrada con la municipalización, agregando hasta nuestros días más incoherencia al sistema —i.e. los municipios quedaban a cargo de la administración mientras que el MINEDUC y sus órganos desconcentrados mantenían la tuición técnico-pedagógica—.

La idea de *no-sistema* y la visión de *unicidad-solitaria* respecto de escuelas y liceos se encuentra también en la base del mecanismo de financiamiento que denominamos *voucher* por asistencia media mensual o *voucher a la chilena* (Canals et al., 2019), que financia *al* establecimiento de acuerdo a *la* asistencia que registra cada estudiante matriculado. Por cierto, este esquema ha sido fundamental para la expansión de la

oferta privada financiada por el Estado, además de la ausencia casi total, entre 1980 y 2009, de exigencias regulatorias relevantes o de compromisos educacionales de interés público que se asociaran a su instalación y funcionamiento (por ejemplo, tener obligación de educar sin distinciones sociales). Más allá de esto el principal problema de este mecanismo es haber instalado la lógica de que se debe financiar solo al estudiante en su acceso a la educación obligatoria. De esta forma el Estado subsidiario evita hacerse cargo de la provisión educativa que es, por definición, preexistente al estudiante y que para existir como tal requiere de una configuración tanto sistémica como profesional (docente).

Este contrabando ideológico es consistente con la manera en que la Constitución de 1980 fraseó el derecho a la educación en su artículo 19 N°10, limitando el rol del Estado al indicar que «La educación básica y la educación media son obligatorias, **debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto**⁹, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población». Unos años antes, el DL N°456, del 22 de mayo de 1974, igualó el monto por alumno entregado a la educación particular subvencionada, respecto de lo que reciben las escuelas y liceos públicos por el mismo concepto. Se instala así la llamada *igualdad de trato* entre escuelas públicas y privadas subvencionadas, la que justamente se fundamenta en que el Estado tendría el deber de financiar por igual a todo estudiante sin importar si se educa en el sector privado (acogido a recibir recursos públicos para ello) o se educa en el sector público, creado por decisión pública (de Estado).

La mantención de la municipalización desde 1990 y la aplicación del financiamiento compartido como política a partir de 1993 son probablemente dos grandes opciones que opacan muchos de los cambios y avances en educación a la salida de la dictadura cívico-militar y durante la década del noventa. Entre 1990 y 2006 el discurso gubernamental y político-técnico dominante señaló que no era necesario alterar los esquemas de gobernanza y administración educacional heredados. Ciertamente los amarres de la Constitución de 1980 desincentivaban cualquier intención reformista en ese sentido; no obstante, tampoco es menos cierto que rápidamente y sin tanta reflexión varios adoptaron con comodidad el esquema y lógicas impuestas por los Chicago Boys junto a la descentralización fragmentadora de la educación municipalizada.

La obra de la dictadura hereda hasta nuestros días un esquema de *sostenedores* que deben ser tratados por el Estado como si fueran todos equivalentes y a través de un trato igualitario que se expresa fundamentalmente en el mecanismo *voucher a la chilena*, otorgando al MINEDUC el rol de gran caja pagadora. Este esquema y sus

9. Las negritas son del autor.

lógicas son una de las principales limitantes para dar forma y robustecer el sistema nacional de educación pública.

EL ESTADO EVALUADOR O ¿PARA QUÉ TENER UN SISTEMA SI PODEMOS TENER CONTROLES?

La reforma institucional de 2011, bajo el primer gobierno de derecha, dio forma a la separación de funciones institucionales que antes recaían principalmente en el MINEDUC. El artículo 6 de la Ley General de Educación (LGE), aprobada en 2009, señala que:

corresponderá al Ministerio de Educación, al Consejo Nacional de Educación [CNED], a la Agencia de Calidad de la Educación y a la Superintendencia de Educación, en el ámbito de sus competencias, la administración del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación [SAC], de conformidad a las normas establecidas en la ley.

Esta transformación institucional fue parte de la negociación legislativa entre la derecha y el primer gobierno de la presidenta Bachelet para aprobar la ley que reemplazó a la LOCE (Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza) heredada de la dictadura. Desoyendo las demandas de la revolución pingüina de 2006 que abrió camino a este cambio, la nueva LGE no resolvió el problema de la provisión pública de educación ni desde el punto de vista del reconocimiento a su especificidad ni desde el de su institucionalidad. La lógica de *igualdad de trato* hacia la educación particular subvencionada y la municipalizada siguió siendo parte del equilibrio político y legislativo que primó desde 1990, con honrosas excepciones.

Es importante detenerse en el SAC porque como muchos otros cambios institucionales vino a responder no solo a determinadas visiones ideológicas respecto del sistema educacional chileno, sino que también buscará dar cuenta de problemáticas de su propio crecimiento y cotidianeidad. Desde un punto de vista teórico y práctico se buscó separar las funciones de: i) definición de la política y la normativa (MINEDUC), ii) evaluación externa (Agencia), iii) fiscalización (Superintendencia), y iv) la adopción de acuerdos en torno a temas de gran controversia y de impacto en el largo plazo (CNED), tales como las bases curriculares, estándares de aprendizaje, estándares para el desempeño docente y para su formación inicial, entre otros. Se trata, en este último caso, de temas con fuerte carga político-ideológica y que expresan muy nítidamente el pacto social.

Por cuestiones de espacio solo abordaremos tres de estos cuatro organismos. En primer lugar, la Superintendencia que recogió toda el área de fiscalización del

MINEDUC, generando un organismo independiente con su propia estructura nacional. Si bien es razonable y necesario que el rol de fiscalización se ejerza a cabalidad como parte de la garantía de derechos a los educandos, es menester decir que la lógica aplicada a la fecha es la de un ente regulador y fiscalizador en un mercado de oferentes que se piensa desde la lógica del privado, es decir, el *sostenedor*. En este esquema la política de penalización vía «multas» que disminuyen los recursos disponibles termina siendo un absurdo que puede llegar a impedir lo que se quiere lograr para resguardar el derecho a la educación. La llamada «sobrecarga» de los directores de establecimientos en temas administrativos es y ha sido un tema recurrentemente argüido como problemático para la calidad de nuestra educación, sin embargo persiste la lógica punitiva y formalista y que al mismo tiempo no visualiza adecuadamente la función de gestión de la provisión educacional pública en el territorio. El rol fiscalizador de la Superintendencia requiere ser pensado desde la perspectiva de lo público y en función de la solución efectiva de los problemas que se detecten.

La Agencia de Calidad recogió la capacidad existente en el MINEDUC (desde 1991) para la aplicación de pruebas estandarizadas en el sistema escolar, la que había ido mutando y perfeccionándose en el tiempo. A diferencia de la Superintendencia, en donde existía ya un ejército de fiscalizadores que fue traspasado, el personal en este caso era mucho más reducido. Desde 1997 en adelante el MINEDUC desplegó toda una agenda en torno al uso, resultados y comunicación del Sistema de Medición de la Calidad Educativa (SIMCE). Tal como lo anota Falabella (2019), hacia 2009 existía ya un «complejo y robusto modelo no solamente de evaluación, sino de rendición de cuentas con altas consecuencias» (81), el que vendría a tener su consagración con la creación de la Agencia y del SAC, a cargo de evaluar y clasificar escuelas y liceos, difundir tales resultados y sancionar de manera drástica (pérdida del reconocimiento oficial) a aquellos establecimientos con desempeño sistemáticamente deficiente en las mediciones SIMCE.

De manera previa al SAC y a la LGE se había creado la Subvención Escolar Preferencial (SEP) en 2008. Como muchas otras políticas expresadas en nuestra legislación, la SEP introdujo cambios en diferentes direcciones, no siempre coherentes entre sí. Por un lado se instaló un principio de financiamiento diferenciado que privilegia a estudiantes de sectores más vulnerables, lo que a todas luces fue un avance que es necesario mantener. Por otro lado se buscó asentar «la idea de que son las escuelas las encargadas de elegir los apoyos más pertinentes para trazar e implementar su plan de mejora» (Weinstein et al., 2014: 18), lógica que habría hecho indispensable la creación de «un mercado de asistencias técnicas externas (ATE) que pudiera contribuir a este desafío» (18). Si por una parte de instala el problema del apoyo técnico, por la otra se confía en que un mercado de ATEs será la respuesta para

este. Una vez más se evita asumir la problemática del desarrollo de capacidades al interior del sistema mismo, es decir, al interior de los órganos con responsabilidad directa en la provisión educativa. Vanni & Muñoz (2008: 54) agregan que las ATE comienzan a ser vistas como una opción dadas las limitaciones asociadas a políticas de mejora que emanan de una autoridad centralizada —el MINEDUC en su tradición vertical—, caracterizadas por su baja pertinencia y escasa sostenibilidad, además de pobres resultados las más de las veces.

La SEP introducirá también cambios relevantes y de alto impacto, en especial los Planes de Mejoramiento Educativo (PME) generados por cada establecimiento. No obstante, establecerá rígidas restricciones para el uso de los recursos asociados a esos planes y una rendición que tributará fuertemente al nivel central. Siguiendo a Falabella (2019), entre 2008 y 2012 se consolidó la lógica del *Estado evaluador* en el sistema escolar chileno y pasamos de dos pruebas censales al año en la década del noventa a catorce pruebas en 2014; se ampliaron además las herramientas y áreas evaluadas por el SIMCE por la vía de incorporar los Otros Indicadores de la Calidad (Indicadores de Desarrollo Personal y Social); y se creó la Evaluación Progresiva (2016) y el Diagnóstico Integral de Aprendizajes (DIA) en 2020 en situación de pandemia.

Estos cambios son consistentes con el crecimiento que ha tenido la Agencia en términos de recursos. Así, entre 2012 y 2021 la cantidad de funcionarios a contrata de este organismo se multiplicó por seis (de 67 a 403) y en el total lo hizo por tres (de 147 a 425). Como ya se señaló, esta evolución es diferente en el caso de la Superintendencia, que pasó de 472 a 666 funcionarios entre 2012 y 2019, multiplicándose por 1,4.

Atención especial merece la incorporación (en 2014) de las Visitas de Evaluación y Orientación de la Agencia, las que se indican (2021) como visitas

en terreno con equipos multidisciplinarios que van a los establecimientos. Estas visitas son de diversos tipos: Integral, Territorial, De Aprendizaje y De Fortalecimiento a la Autoevaluación, con diferentes metodologías y aproximaciones, dependiendo de las necesidades de los establecimientos, pero siempre centradas en la comunidad educativa y sus actores (descripción oficial¹⁰).

Me detengo en este punto porque aparece aquí una vocación expansiva que sobrepasa los límites que la propia ley establece o al menos tensiona sus márgenes.

10. <https://www.ayudamineduc.cl/ficha/descripcion-general-de-la-agencia-de-calidad-de-la-educacion-5>

En efecto, si la Agencia juega un rol de orientación directa a cada establecimiento entra entonces en el plano de la gestión educativa y del «apoyo técnico», superponiéndose, en primer lugar, al *sostenedor*, pero también a la supervisión ministerial que históricamente también se ha involucrado en ese aspecto, como veremos luego. Más grave aún, se consagra un modelo de monitoreo y de guía hacia cada establecimiento y aula, que se hace y pautea desde el nivel central y que consistentemente con la importancia dada al SIMCE entre 2012 y 2019 buscará que escuelas y liceos se muevan en torno a él. De esa manera se contraviene incluso la lógica propia de la *evaluación externa* al hacerse el órgano evaluador parte de lo evaluado. Este verdadero programa de acción ya se declaraba al momento de dar inicio a la Agencia, cuando su primer director señalaba que

la comunidad espera que la calidad de nuestra educación mejore cuanto antes, por lo tanto, no debemos perder tiempo y que la Agencia de Calidad entre en funcionamiento es de máxima importancia, porque es necesario que especialistas con experiencia evalúen y presten apoyo a los establecimientos con problemas (Sebastián Izquierdo, entrevista en *La Segunda* del 2 de octubre de 2012).

UN MINISTERIO SUMIDO EN LA NOSTALGIA DE GOBERNARLO TODO DESDE EL CENTRO

La irrupción del SAC y la forma en que se le ha gestionado dejó en una situación de ambigüedad al llamado *rol rector* del Ministerio de Educación para el conjunto del sistema. Sin ir más lejos, la gráfica del SAC lo presenta como una institución más de las cuatro existentes. A nivel de funcionarios del MINEDUC este cambio dejó una herida aún no cerrada —en especial en su asociación gremial— pues se sintieron «cercenados» de roles que antes les correspondía ejecutar. Entre la Agencia de Calidad, por una parte, y la supervisión ministerial alojada en los Departamentos Provinciales del MINEDUC (los DEPROV), por la otra, existe toda una burocracia que en teoría colabora con los equipos directivos y los procesos de mejora educativa en los establecimientos, pero que en los hechos no se hace responsable de los mismos. La sistematicidad y pertinencia de su colaboración son, en definitiva, imposibles.

Ambas superposiciones (Agencia y DEPROV) compiten entre ellas y constituyen enorme fuente de desorientación, de desresponsabilización y desprofesionalización del sistema. Desorientación porque nada indica que las «recomendaciones» u «opiniones» entregadas vayan en líneas convergentes. Desresponsabilización porque ninguno de estos organismos asume consecuencias por hacerse cargo de procesos y soluciones ante los problemas de cada establecimiento —al decir de un

docente, solo son *sugerentólogos*—. Finalmente, desprofesionalización porque en una dinámica tan llena de interferencias y derivadas episódicas se hace casi imposible asegurar una línea bidireccional y única de co-mando. Esta línea está constituida por la *conversación profesional* entre niveles (en este caso equipos directivos y equipos de apoyo y dirección del nivel de gestión territorial). Esa línea de co-mando y trabajo es el único espacio real y posible para robustecer la capacidad profesional del sistema en función de enfrentar desafíos educativos de alta complejidad, cimentando en ello una memoria nutritiva junto a maneras de hacer y protocolos que vayan mejorando en el tiempo. Si la línea de co-mando que define qué hacer pedagógicamente no es la misma que define a quién contratar o despedir, no esperemos que existan mejoras sostenibles en el tiempo.

La inercia histórica del MINEDUC por querer controlar centralmente el sistema como manera de guiarlo es un lastre que se resiste a morir y cuya solución queda hoy al arbitrio de la voluntad política de la autoridad de turno, pues la ley le permite a los DEPROV «tutorear» a las escuelas en categorías de insuficiencia o bajo desempeño¹¹ —justamente aquellas que requieren de apoyos e intervenciones cuidadosas, sostenidas y sobre todo unívocas—. La emergencia del nivel territorial de gestión de la educación pública (SLEP) como el responsable permanente y pertinente para apoyar y guiar a los establecimientos educacionales a su cargo es algo que muchos se resisten a aceptar y entender.

Ante este panorama no es de extrañar entonces que tras casi ocho años de existencia solo un 58 por ciento de las y los directores escolares del país declare «conocer bien el SAC y su funcionamiento», cifra que aumenta al 62 por ciento en el sector municipalizado (CEDLE, 2019). Tampoco debiera extrañarnos que en un estudio con 1.159 docentes de la región de Valparaíso un 59,5 por ciento de ellos declare tener poca o ninguna confianza en su *sostenedor* municipal, mientras que un 64 por ciento indica lo mismo respecto al MINEDUC central (Weinstein et al., 2016).

LA DESCONFIANZA COMO SELLO

El centralismo verticalista tiene una contraparte natural en la desconfianza que impregna distintos cuerpos legislativos que afectan las prácticas cotidianas

11. De hecho, un defecto en la tramitación de la ley NEP fue no poder resolver de manera exhaustiva esta superposición en aras de evitar una conflictividad gremial que paralizara la urgencia de la desmunicipalización. Con todo, la Ley N°21.040 es clara en señalar que el apoyo técnico pedagógico directo a los establecimientos educacionales pertenecientes a los Servicios Locales de Educación Pública es de exclusiva responsabilidad de estos (artículos 17, 18 y 84).

en escuelas y liceos, es decir, justamente en sus niveles operativos, aquellos que deben asegurar que el derecho a una educación de calidad se haga realidad. Esta desconfianza es paralizante y sobre todo desprofesionalizante. Paralizante por cuanto restringe el marco de acción de los actores de terreno asumiendo que ellos «no saben» bien lo que deben hacer —por ejemplo, en qué gastar los recursos— o que tendrán inclinación a «hacerlo mal». Entonces, tal como ocurre con la ley SEP, hay que «pautear» en qué se puede gastar cada peso, llegando a niveles muchas veces absurdos. Ciertamente ejemplos de mal uso de los recursos SEP hay por montones bajo el esquema municipalizado. El problema es que la lógica prescriptivo-contralora desde el nivel central no genera capacidades a escala local ni tampoco potencia el control ciudadano (de las comunidades educativas) sobre el uso de los recursos.

Otro ejemplo de desconfianza desprofesionalizante son varias de las normas que afectan el quehacer de los equipos directivos de establecimientos educacionales. En 2011 los concursos para directores/as iniciados recién se asimilaron al recientemente creado sistema de Alta Dirección Pública del Estado (ADP), el que globalmente ha introducido importantes cuotas de transparencia, equidad y profesionalización en el sector público. No obstante, la Ley N°20.501 que vino a establecer este avance para las escuelas y liceos públicos opera sobre un contexto (la municipalización) y sobre supuestos (el carácter gerencial del directivo ya comentado más arriba) que nuevamente atomiza el sistema y lo desprofesionaliza. En efecto, una vez más la escuela es vista de forma aislada y se la define como un lugar a gerenciar, donde lo central es asegurar «cumplimientos». La articulación entre el nivel territorial de gestión educativa (nuestro escuálido *sostenedor*) y la escuela misma es débil y a la vez trabada. La visión subyacente a esta ley es la de aislar y proteger al director de establecimiento, por un lado, de los docentes que debe gerenciar y que muchas veces son asumidos en la práctica como si se tratara de una tropa de flojos a los que hay que hacer trabajar como sea; y por otro lado, resguardarlo del malvado sostenedor que puede llegar a imponerle cargas —como ocurre y ha ocurrido muchas veces— que lo desvíen de su misión y responsabilidad. Más allá de la casuística, al mismo tiempo que se pretende asegurar por ley «espacios de libertad» del director/a de escuela, se verticaliza y hace más rígida la relación de vinculación entre ese nivel y el nivel territorial; por ejemplo, respecto de los nombramientos de otros directivos, de las definiciones de la planta docente, etcétera. En síntesis, ambos asumen a su contraparte como un otro diferente y no como engranajes alineados de un mismo sistema. Esto se verifica, por ejemplo, en una práctica recurrente de culpabilización mutua que reemplaza el ocuparse en resolver los problemas de manera mancomunada, o en la lógica burocrática de decir «yo envié la solicitud formal», «el problema es de tal o cual repartición», «el problema es del establecimiento que no ha solicitado», etcétera. Por otro lado, el sistema de evaluación docente es también un claro

ejemplo de desconfianza profesional institucionalizada. Se opta por evaluaciones a nivel central con escaso o nulo peso de los pares y docentes directivos como una manera de protegerse del arbitrio de los colegas que trabajan directamente con el docente. De toda evidencia tenemos allí un problema profundo.

Finalmente, sumémosle a todo esto el fenómeno de la doble o de las múltiples dependencias, es decir, la llegada directa a la escuela de organismos centrales y nacionales investidos de diferentes poderes y que cargan sus propias agendas, indicadores por cumplir y orientaciones que se le imponen o proponen al establecimiento (exigencias curriculares, programas de diverso tipo, capacitaciones de diversa calidad, lineamientos administrativos, etcétera). Existe una superposición constante de roles y hay ambigüedad en la línea de mando y de responsabilidad; también hay desarticulación y descoordinación entre niveles que se visualizan como distintos o incluso como antagonicos. Esto lleva a su vez a una enorme dificultad para asentar vínculos de confianza, maneras de hacer, prácticas y protocolos de trabajo que permanezcan y que se vayan perfeccionando en el tiempo. La tendencia a querer dejar todo escrito en la ley —en última instancia por desconfianza en el criterio y trabajo de los docentes y demás actores del sistema— juega permanentemente a favor de lo vertical, del control y de la prescripción descontextualizada. Ciertamente tienen que existir funciones y atribuciones bien delimitadas en la normativa, pero no puede seguir primando la lógica de «protegerse» unos de los otros, puesto que ella impide el desarrollo profesional del sistema. Un error crítico y que puede llegar a ocurrir es que la insistente demanda por una necesaria *carrera directiva escolar* termine legisándose como un nuevo cuerpo paralelo de atribuciones que no dialogue con una idea sistémica basada principalmente en el diálogo profesional y en el ejercicio del liderazgo como prácticas más que como prescripciones.

En definitiva, hoy tenemos establecimientos hiperfiscalizados e hiperorientados y a la vez subapoyados y con un marco institucional lleno de ambigüedades y tensiones improductivas, con docentes que rehúyen a sus pares directivos y de aula. En ese contexto, ¿cómo podría extrañarnos el agobio de los equipos directivos o su desorientación frente a un sistema con múltiples incoherencias y en donde las cuestiones básicas del funcionamiento (orientaciones de trabajo, mecanismos y decisiones administrativas, decisiones técnico-pedagógicas) se encuentran repartidas y tensionadas desde agentes diversos?

LA LEY DE NUEVA EDUCACIÓN PÚBLICA, AVANCES, DIFICULTADES Y PENDIENTES

Las reformas legales impulsadas por la presidenta Bachelet en su segundo mandato (2014-2018) buscaron dar pasos decisivos para cambiar la estructura del sistema

educacional en su conjunto: i) terminar con el lucro, la selección y el financiamiento compartido en la educación obligatoria financiada por el Estado; ii) elevar en un 30 por ciento promedio los salarios de profesores y profesoras, sentando las bases para un sistema de desarrollo profesional docente; y iii) desmunicipalizar.

Ingresada como proyecto en noviembre de 2015, la ley que crea el Sistema de Educación Pública (2017) —conocida también como Nueva Educación Pública o NEP— dio un paso decisivo al establecer una estructura estatal de gestión educativa territorial a través de los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), articulados a su vez por la Dirección de Educación Pública (DEP) perteneciente al MINEDUC, y cuyo carácter jurídico-administrativo es del más alto nivel en la estructura del Estado chileno¹².

Si bien se espera(ba) que al calor de su implementación gradual se le fuera perfeccionando, no es posible desconocer que un sector político importante del Congreso y alcaldías pareciera esperar su paralización (no continuar la desmunicipalización) o bien su variación sustantiva (desmunicipalizar a través de otras opciones: corporaciones o agencias regidas por el derecho privado). Se vuelve a reflejar aquí el constante desacuerdo sustantivo de la élite social y económica respecto a si dotar o no al país de un sistema nacional de educación pública, profesionalizado y articulado. En esa encrucijada ninguna solución pareciera lograr la mayoría absoluta.

Sin perjuicio de esta problemática de fondo, el nuevo sistema creado por la ley permite resolver varios de los nudos críticos ya planteados previamente (fragmentación, separación de lo pedagógico y lo administrativo, dependencia de los ciclos políticos municipales, etcétera). Entre las principales críticas que recibió esta ley están la de no haber acabado con el SAC ni con la subvención por asistencia media igual para establecimientos privados y públicos (el *voucher*). Algunos también le endosaron no hacerse cargo del 93 por ciento de la matrícula, incluyendo bajo la administración del Estado a los establecimientos particulares subvencionados¹³ y otros incluso señalaron que se trataba de un mero cambio de empleador o *sostenedor* y que no sería una «real vuelta al Estado», desconociendo el carácter y condición jurídica de la nueva institucionalidad aprobada. Si las dos últimas críticas se sostienen poco o nada, las dos primeras en cambio son atendibles, sobre todo si uno se sitúa desde una economía política que pudiera abarcarlo todo a la vez en un solo proyecto de ley.

12. En efecto, podría ser considerada en los hechos como una dirección con «rango de subsecretaría», como lo es la DIPRES en el Ministerio de Hacienda.

13. <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2016/09/22/regulacion-del-mercado-o-construccion-de-un-sistema-publico-el-debate-pendiente-en-educacion/>

En ese contexto, haber abordado el financiamiento a todo el sistema escolar en la iniciativa que desmunicipalizaba habría significado involucrar en la discusión a todo el sector privado (iglesias, fundaciones, etcétera), con lo cual el proyecto probablemente se habría entrampado por varios años más. Ya tener que lidiar legislativamente con 345 alcaldías y numerosos gremios representaba una complejidad más que suficiente para este proceso. Por cierto, la ley NEP logra avances fundamentales en el tema de los recursos, creando un canal directo y exclusivo de financiamiento estructural a los SLEP y la DEP. No obstante, condena en su nacimiento a los SLEP a vivir en la esquizofrenia de ser servicios públicos y a la vez tener que comportarse como *sostenedores* bajo la lógica del *Estado subsidiario*. Esta debilidad puede ser vista de forma pesimista, sumándola a las varias inconsistencias e indefiniciones que marcan la historia de la educación chilena; o bien puede ser pensada de forma optimista, apostando a que esta tensión tarde o temprano empujará un cambio definitivo en este ámbito, el que será favorable a la lógica de lo público puesto que se haría ya no desde una noción abstracta, sino que desde la existencia concreta de un sistema que cobija a los establecimientos educacionales que pertenecen al Estado.

La otra contradicción latente que la ley NEP no resuelve por sí misma es lo referido a las lógicas del *Estado evaluador* presentes la normativa del SAC. El ícono de esta inconsistencia es que se mantiene el cierre de establecimientos por bajo desempeño como medida aplicable al propio sector público¹⁴. El uso de información provista y generada por el SAC —que perfectamente el día de mañana podría ser de otro tipo y diferente al SIMCE— o el uso de instrumentos como los convenios de desempeño de los directivos de diferentes niveles, o la Estrategia Nacional de Educación Pública, por nombrar solo algunos, no constituyen algo necesariamente negativo *per se*. Estos instrumentos pueden perfectamente admitir o incluso potenciar un uso no autoritario ni verticalista de los mismos, alejándose de los enfoques gerenciales o del reduccionismo de los contenidos educativos. Y es aquí donde el cuerpo de principios plasmado en esta ley, así como las funciones y responsabilidades de los diferentes niveles del sistema, cobran relevancia; porque son la base para orientar el uso de estos instrumentos en una lógica no-uniformadora y contextualizada, y sobre todo que refuerce la profesionalidad y la colaboración docentes junto al liderazgo directivo distribuido y con foco pedagógico. Asimismo, la pandemia se ha encargado de dejar en evidencia la irrelevancia del SIMCE para la labor educativa

14. Al momento de votar la ley en la Sala de la Cámara de Diputados (final de su primer trámite constitucional), si bien se logra una mayoría del 56 por ciento a favor, no se logra —por un voto— los 4/7 requeridos por la Constitución de 1980 para hacer esta modificación (debido a que se trataba de una ley orgánica constitucional).

sustantiva, además de su inutilidad como palanca efectiva de mejora, amén del empobrecimiento de la enseñanza que conlleva.

Mención especial merece la propuesta estatal-comunitaria que levantan algunos actores¹⁵. Ella posee elementos muy interesantes y encuentra ejemplos previos en la historia, sobre todo en momentos de menor desarrollo de la escolarización y de menor complejidad del sistema educativo. Sin embargo, corre el riesgo de seguir viendo al establecimiento educacional «solo y aislado» por más que esta vez exista una comunidad local que lo rodea y lo hace suyo. La idea de un Estado cuyo rol de garante es ser solo el financista de agendas totalmente definidas a escala micro tiene inconvenientes importantes a la hora de asegurar el derecho a una educación de calidad distribuida en todo el territorio. Por mencionar solo uno señalemos que hay abundante literatura que muestra que las escuelas sin referencia a un sistema corren serio riesgo de adaptarse (en el mal sentido) al nivel del público que atienden. En los hechos, para países con fuertes desigualdades socioeconómicas esto se traduce en asentar escuelas para ricos y pobres, esta vez desde una visión de control comunitario (y no de mercado, como el caso chileno). En la misma línea podríamos decir que los extremismos de estos años, por ejemplo, en la deriva del *Estado evaluador* con sus muchas pruebas SIMCE y sus rankings y semáforos han llevado a confundir estándar con estandarización, entendida esta como homogeneización y mera replica sin reflexión ni contextualización. Pero recordemos que cuando la Ley de Educación Primaria Obligatoria de 1920 propuso que todos los niños y niñas de Chile aprendieran a leer y escribir fijó al instante un estándar que expresaba el derecho a la educación. Si queremos una educación para la vida y para la democracia y centrada en las personas no podemos desentendernos del entramado sistémico (profesional) que será capaz de asegurarla y darle sostenibilidad y desarrollo en el tiempo.

EL DESAFÍO MÁS ALLÁ DE LA NORMA CONSTITUCIONAL: CONSTRUIR LA COHERENCIA Y LA PROFESIONALIDAD SISTÉMICAS

Si consideramos el recorrido previo e inicial por diferentes momentos de la historia de la educación del país podremos convenir que a nivel de la nueva Constitución lo que se necesita no es tanto (ni tan poco). En primer lugar, el derecho a la educación debe estar garantizado como tal en la nueva Carta Fundamental, al igual que otros derechos sociales. En segundo término se requiere que quede expresado, de manera

15. <https://www.ciperchile.cl/2021/07/08/la-educacion-postneoliberal-garantia-estatal-y-gobernanza-desde-y-con-las-comunidades/>

meridianamente clara, que el Estado asume el deber de otorgar una atención preferente a la educación, y que para ello se obliga a organizar, financiar, administrar y asegurar la existencia de una provisión educativa a través de un sistema nacional de educación pública que abarque desde la educación parvularia hasta la educación media, así como consagrar un rol central del Estado en la provisión de educación superior a través de universidades y centros de formación técnica estatales.

Nótese que lo anterior no impide en lo absoluto: i) reconocer e incluso poder apoyar la labor educativa que entidades particulares puedan realizar colaborando con la función educacional del Estado; ii) reafirmar el derecho preferente de los padres «a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos» establecido en la Declaración Universal de DD.HH. (1948; artículo 26, punto 3) y que en la Constitución de 1980 aparece formulado como «Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho» (artículo 19, N°10); iii) dejar establecida la libertad de enseñanza¹⁶ como un aspecto específico comprendido dentro del derecho a la educación y no como un punto aparte, tal cual lo hace la Constitución de 1980 (artículo 19, N°11).

Finalmente, en tercer término se debe fortalecer la docencia señalando el deber de otorgarles a los y las docentes de todos los niveles obligatorios unas condiciones y una situación acordes a su función. Esto debiera considerarse especialmente a la hora de redactar el compromiso del Estado por organizar y administrar la provisión educativa pública. Es fundamental que la nueva Constitución destaque la naturaleza profesional de la labor de los y las docentes, así como su carácter indispensable para lograr materializar los propósitos educativos que fijarán la propia Constitución y las leyes, y para el buen desarrollo de las políticas educativas del país.

Estas tres formulaciones ya nos colocan muy lejos de la Constitución impuesta por la dictadura. No obstante, el verdadero desafío político-normativo para asegurar una educación pública de calidad y para evitar las promesas incumplidas de los últimos dos siglos será, en primer lugar, la revisión, reformulación y armonización de toda la legislación y normativa que deberá desprenderse del cambio constitucional, lo que debe abarcar desde el régimen de financiamiento hasta la estructura concreta del servicio público que se hará cargo de materializar el deber estatal indicado en la nueva Constitución, pasando por el régimen laboral de docentes, asistentes de la educación y funcionarios en general. En segundo lugar, el desafío será la construcción concreta

16. Entendida como: 1) el derecho de todas las personas a abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales de conformidad con las limitaciones que establezca la ley; y 2) el derecho de los padres a «escoger el establecimiento» que desean para sus hijos.

del Sistema Nacional de Educación Pública —idealmente a partir de lo ya avanzado por la ley NEP de 2017—, debiendo para ello asegurarse recursos y capacidades, así como las coordinaciones permanentes en diferentes niveles que hagan posible instalar el nuevo sistema en buenas condiciones, empezando por la coordinación intersectorial al más alto nivel del Estado para facilitar procesos y logros.

LA PROFESIONALIZACIÓN

Considerando los problemas analizados más arriba, en la actualidad conspiran contra la profesionalización y articulación del sistema con foco en sus propósitos educativos un conjunto de factores, entre los cuales podríamos mencionar el siguiente listado no exhaustivo: i) roles poco definidos, comprendidos e internalizados por todos los actores; ii) la lógica que asume que las escuelas existen como *unicidades-aisladas* o *solitarias* (ausencia u omisión del nivel intermedio o meso); iii) un trabajo que parte desde la desconfianza y desde el formalismo de cumplir (para terminar en un triste «*cumplo y miento*»); iv) el verticalismo y autoritarismo con sus anversos de comodidad y desresponsabilización (otros deciden, no yo); v) seguir asumiendo el trabajo docente como un trabajo «en solitario» y visualizando el aula como algo «aislado», amén de mantenernos en pedagogías más bien tradicionales; vi) la desarticulación, fragmentación e incoherencias entre niveles educativos, modalidades de formación, asignaturas, roles, normativas, etcétera; vii) el reduccionismo educativo que significa una visión mecánica y meramente prescriptiva del trabajo pedagógico y curricular (por ejemplo, trabajar el adiestramiento para el SIMCE) que visualiza al docente como un técnico aplicador.

Este último punto es probablemente el más importante de todos pues se ubica en la base misma del quehacer del sistema y de aquello que lo define. Volvemos entonces a encontrarnos con el problema de la identidad y la profesionalidad docente que fuera esbozado en la reforma de 1928, cuando con casi un siglo de anticipación se nos anunciaba lo indispensable de la *autonomía profesional docente conectada* y de su par, el *profesionalismo docente colaborativo* (Fullan, 2018).

Si queremos una educación pública capaz de responder a las expectativas y necesidades de la ciudadanía y del país debemos, por una parte, construir sistema y asegurar su coherencia (Fullan & Quinn, 2015), coherencia horizontal y vertical en y entre los niveles macro, meso y micro del sistema; acabar con la fragmentación y la compartimentalización existente tanto entre modalidades y niveles formativos como entre asignaturas y evaluaciones; acabar con las falsas dicotomías y los desprecios paralizantes tales como *lo manual vs. lo intelectual* y salir del sello *adultocéntrico* que caracteriza a muchas de nuestras escuelas y liceos, olvidando que el principal sujeto de derecho para el cual todo el sistema trabaja son los y las estudiantes.

También debemos superar la estrecha visión del *sostenedor público* para asumir a cabalidad la gestión territorial de la educación pública y de trayectorias educativas que aseguren a todos, todas y todes la concreción del derecho a la educación en su visión contemporánea, es decir, integrando a lo menos el derecho a acceder a la escuela, el derecho a los aprendizajes y el derecho al buen trato (UNESCO, 2013; UNICEF & UNESCO, 2008). Asumir la gestión territorial de la educación pública significa terminar con las superposiciones y duplicidades de funciones entre organismos nacionales y regionales, concentrando la mayor parte de las capacidades disponibles (de evaluación, desarrollo, proyectos, etcétera) en ese nivel y no tanto en las burocracias nacionales de supervisión o de evaluación externa, como ocurre hoy.

Debemos confiar y relevar el quehacer docente, salir del formalismo prescriptivo de un currículum sobrecargado y asumir a las y los profesores como profesionales reflexivos que desarrollan, contextualizan y hacen gestión curricular, asumiendo para ello diferentes funciones dentro del sistema, incluidos los roles directivos y de liderazgo. Las y los docentes deben ser reconocidos y fortalecidos como profesionales que toman decisiones curriculares y pedagógicas, que son exigidos y evaluados en base a su trabajo individual y al trabajo colaborativo con sus pares y con sus estudiantes.

Asimismo se requiere impulsar de manera decidida los procesos de modernización de la formación inicial docente, disminuyendo la sobrecarga de contenidos para dar más espacio al aprendizaje pedagógico, situándolo en contextos reales y asumiendo el carácter co-formador de la escuela y de los docentes en ejercicio; vinculando la formación inicial al desarrollo profesional docente a lo largo de la vida laboral y estrechando lazos entre las universidades y las escuelas y gestores locales de la educación pública.

A nivel de propósitos formativos, es decir, aquello que es lo más esencial para cualquier sistema y trabajo educacional y pedagógico, debemos dar forma —en el currículum, en las prácticas pedagógicas y en todas las estructuras y espacios educativos— a una educación para la vida y para la democracia; una educación centrada en las personas y en su integralidad, que pone el conocimiento al servicio de la comprensión y la transformación de la vida en sociedad desde la perspectiva de la dignidad y el buen vivir, de la paz y el respeto y promoción de los derechos humanos. Como contraparte esto requiere una pedagogía para la democracia, el aprendizaje y la formación integral, no sexista, inclusiva e intercultural, orientada a la convivencia y capaz de ser contextualizadora y de afirmar la valoración de la biodiversidad; una pedagogía desde la profesionalización y la reflexión crítica docente.

Si queremos avanzar en todas estas direcciones y cumplir las promesas aparejadas en la revuelta social y en el cambio constitucional necesitamos poner acento en el

liderazgo y la gestión educacional como asuntos estratégicos. Solo con esa bisagra motor a la vez se podrán conseguir los otros dos objetivos esenciales: la coherencia sistémica y la profesionalidad docente como base y eje articulador de todo el sistema.

Finalmente el gesto histórico del pueblo chileno es que enterrando la Constitución de 1980 y el enfierrado neoliberal estamos también queriendo dejar atrás trescientos años de no poder reconocernos como iguales en la diversidad que nos constituye, buscando darnos la educación que nos permita construir ese nuevo futuro sin que ningún poder o élite social y política pueda escamotear ese sueño. En ese marco vale la pena traer a colación la siguiente reflexión del catedrático Manuel de Puelles Benítez (1993).

Querer identificar la educación con un bien más producido por el mercado, como ha pretendido la «revolución conservadora», contradice nuestra memoria histórica: ni la escolarización universal, ni el acceso popular a la enseñanza secundaria, ni la apertura de la enseñanza universitaria son obra espontánea del mercado; el examen de la realidad nos dice que son obra de la acción continuada de los poderes públicos. Es cierto que la exaltación de lo público puede llevarnos —como ha sucedido en nuestro siglo— a la aberración del Estado totalitario, pero la privatización de lo público puede llevarnos también a tiempos pasados en que el individuo estaba a merced de otros poderes, más fuertes y más implacables que el mismo Estado. **En el nivel actual de la civilización humana, la consideración de la educación como un derecho que pertenece a todos sin distinción alguna parece un valor difícilmente renunciabile. De este valor, el Estado, la sociedad políticamente organizada, es el único garante**¹⁷. Los seres humanos, hasta el presente, no hemos sabido construir otra cosa.

17. Las negritas son del autor.

REFERENCIAS

- BALL, S. & YOUDELL, D. (2007). *Privatización encubierta de la educación pública*, Londres, Instituto de Educación.
- BELLEI, C. & PÉREZ, C. (2016). Democratizar y tecnificar la educación. La reforma educacional de Eduardo Frei Montalva. En C. HUNEEUS & J. COUSO (Ed.), *Eduardo Frei Montalva, Un gobierno reformista. A 50 años de la «Revolución en Libertad»*, Santiago, Editorial Universitaria.
- BELLEI, C. (2020). Educación para el Siglo 21 en el Siglo 21. ¿Tomamos el tren correcto? En G. MUÑOZ & M. T. CORVERA (Eds.), *Horizontes y propuestas para transformar el sistema educativo chileno*, Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- CAMPOS, F., VALDÉS, R., ASCORRA, P. (2019) *¿Líder pedagógico o gerente de escuela? Evolución del rol del director de escuela en Chile, Calidad en la Educación*, 51, 53-84.
- CAMPOS, F. & LUNA, D. (2019). *Acciones y responsabilidades de los directores escolares municipales según la normativa chilena*. Actas del III Congreso Internacional sobre Liderazgo y Mejora Escolar – CILME, pp. 450-479.
- CANALS, D., AGUIRRE, C., BLANCO, C., FÁBREGAD, F., MENA, C., PAULUS, N. (2019). El «voucher» a la chilena. Reflexiones sobre elección escolar y financiamiento educacional, *Estudios Pedagógicos*, 45(1), 137-150.
- CARIMÁN B. (2012). El «problema educacional» entre 1920-1937: una historia de reformas y limitaciones, *Universum*, 27(2), 31-44.
- COX, C., MECKES, L., BASCOPE, M. (2010). La institucionalidad formadora de profesores en Chile en la década del 2000: velocidad del mercado y parsimonia de las políticas, *Revista Pensamiento Educativo*, 46-47, 205-245.
- FALABELLA, A. (2019). *La larga historia de las evaluaciones nacionales a nivel escolar en Chile. Cuadernos Chilenos de Historia de la Educación*, 11, 66-98.
- FIGUEROA, D., VALENZUELA, J. P., VANNI, X. (2019). *Explorando la coherencia entre los distintos marcos regulatorios y políticas hacia los líderes escolares*. Actas del III Congreso Internacional sobre Liderazgo y Mejora Escolar – CILME, pp. 445-449.
- FULLAN, M. (2018). Recomendaciones para directores y profesores sobre liderazgo y aprendizaje profundo. Conferencia dictada en Concepción el 18 de octubre de 2018.

- FULLAN, M. & QUINN, J. (2016). Coherence Making: How leaders cultivate the pathway for school and system change with a shared process, *School Administrator*, junio, 30-34.
- LETELIER, V. (1885). *Las escuelas de Berlín. Informe elevado al Supremo Gobierno por la Legación de Chile en Alemania*, Santiago, Imprenta Nacional.
- LETELIER, V. (1940). *El Instituto Pedagógico. Misceláneas de Estudios Pedagógicos. Publicaciones del Instituto Cultural Germano-Chileno*, Santiago, Editorial Nascimento.
- MUÑOZ, G., VANNI, X. (2008). Rol del Estado y de los agentes externos en el mejoramiento de las escuelas: análisis en torno a la experiencia chilena, *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 6(4), 47-68.
- NÚÑEZ, I. (1982). *Evolución de la política educacional del régimen militar. Informes de Investigación, vol. 1.*, Santiago, Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación - PIIIE.
- _____ (1987a). *El trabajo docente: dos propuestas históricas. Estudios PIIIE*, Santiago, Academia de Humanismo Cristiano.
- _____ (1987b). *Experiencias de cambio educativo durante el estado de compromiso, 1925-1973. Informes de Investigación, vol. 1*, Santiago, PIIIE.
- PUELLES BENÍTEZ, M. (1993). Estado y Educación en las Sociedades Europeas, *Revista Iberoamericana de Educación*, 1, Estado y Educación, enero – abril.
- RACZYNSKI, D., HERNÁNDEZ, M., WEINSTEIN, J., MIRANDA, N. (2014). Diagnóstico de la capacidad institucional para el monitoreo de la calidad y provisión de soporte pedagógico en el sector educativo chileno. Informe Final. Asesorías para el Desarrollo.
- RIVERO, R., YÁÑEZ, T., RACZYNSKI, D., OLMOS, N. (2019). *Estudio de Opinión 7ma Encuesta: La Voz de los/as Directores/as*. Presentación realizada en el marco de la IV Jornada de Investigación en Liderazgo Escolar llevada a cabo el martes 10 de diciembre 2019 en Santiago.
- SOTO, V. (2016). Minuta: El sostenedor en la legislación chilena. Gabinete Ministra de Educación. Archivo Word del 25 de agosto de 2016.
- _____ (2020). El derecho a la educación en la historia constitucional chilena. Biblioteca del Congreso Nacional, Serie Informes N°01-20.
- TREVIÑO, E., CARRASCO, A., VILLALOBOS, C., MOREL, M. J. (2019). Financiamiento de la educación escolar en Chile: la reforma estructural aún pendiente (cap. XVI). En A. CARRASCO & L. FLORES (Eds.), *De la reforma a la transformación: capacidades, innovaciones y regulación de la educación chilena*, Santiago, Ediciones Universidad Católica.

UNESCO (2013). Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015.

UNICEF Y UNESCO (2008). Un enfoque de la educación para todos basado en los derechos humanos. UNICEF / UNESCO, Nueva York.

WEINSTEIN, J., RACZYNSKI, D., HERNÁNDEZ, M. (2016). Confiances multiples (et parfois dissociées) des enseignants chiliens, *Revue Internationale d'Éducation de Sèvres*, 72, 77-89