

Crisis social y pactos en educación

Luis Navarro¹

¿Qué pasa cuando el Estado se enuncia a sí mismo como impotente, cuando ese objetivo habitual de nuestras interpretaciones de entrada ya enuncia que no puede satisfacer los reclamos, que son todos justos, pero no está en él satisfacerlos?

I. Lewkowitz, *Pensar sin Estado* (2004), p. 78

¿Qué agenda educativa tiene legitimidad ahora y después? Después del 18 de octubre cambiaron los temas. Por de pronto, es evidente que el Ministerio de Educación debería abandonar la agenda centrada en la restauración de los procesos de admisión articulados por las preferencias de los establecimientos hacia ciertos tipos de estudiantes y familias, y también en la posibilidad de reponer el copago bajo el argumento de que la disposición a pagar por parte de las familias es una genuina expresión de interés y compromiso con la educación. Todas estas iniciativas remiten a reglas y prácticas de un mercado educativo que parecen inviables en un contexto y momento como el actual, donde se reclama un nuevo contrato social y un Estado que garantice umbrales sociales de derechos en educación, salud, seguridad social y en todas las esferas en que se juega una vida decente.

Cambiaron las condiciones. Después del estallido y la indignación, en Chile el malestar no es indefinible; es un rechazo al proceso y resultados del modelo. Esta tesis tiene hoy poco cuestionamiento, aun cuando se trate de una afirma-

¹ Profesor, Magíster en Educación mención Administración Educacional y Doctor en Ciencias de la Educación. Coordinador del Programa de Doctorado en Educación de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano e investigador del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE).

ción contraria a reputadas encuestas, como la del Centro de Estudios Públicos (CEP, 2017). Este trabajo adhiere a esta premisa y desde allí aborda las experiencias de crisis y pactos en educación. En un primer momento, el foco está en precisar qué caracteriza la crisis sociopolítica que vive el país; y en un segundo momento, revisa las tentativas de pactos o marcos de acuerdo en educación durante las últimas décadas para, por último, esbozar algunos lineamientos y contenidos de un nuevo contrato o pacto social por la educación.

Cambiaron los temas y las condiciones. Queda por ver si cambiarán los actores.

1 Actores de la educación y crisis social

Resulta llamativo recordar que el llamado “estallido social” comenzó por la acción de estudiantes evadiendo las barreras del metro para usarlo sin haber pagado. En efecto, el lunes 14 de octubre comenzó un conjunto de acciones de evasión focalizadas en algunas estaciones del metro, luego de que se anunciara el alza del boleto para los adultos, lo cual sonaba paradójico, porque quienes estaban protestando no eran directamente afectados por el alza. Esto llevó a las autoridades a rechazar las acciones y aumentar la seguridad de las estaciones, restringiendo incluso el acceso en diversos momentos del día. Durante la misma semana, estas acciones de evasión masiva fueron aumentando hasta el estallido del viernes 18, cuyo despliegue sobrepasó el incidente del alza del pasaje de la locomoción colectiva en la Región Metropolitana, y se convirtió en una movilización nacional y protestas expresivas que sesenta días más tarde todavía persisten.

Valga decir, entonces, que esta crisis social y política comienza a ser visibilizada en la agenda pública por la acción de estudiantes secundarios y luego se amplifica hasta alcanzar a todo tipo de personas en el país. Se diría, así, que esta fue quizá la primera contribución del sector educativo al estallido, la posterior movilización y lo que se ha llamado “crisis social”. Durante este periodo, los estudiantes secundarios y universitarios han sido protagonistas permanentes de movilizaciones en diversas partes del país y también han sido carne de cañón de la represión policial con resultados de lesiones oculares irreversibles a estudiantes, brutalidad, vejaciones y otras formas de violaciones a los derechos humanos, cuya reiteración sugiere un criterio institucional, un patrón de comportamiento, y no la acción desproporcionada de policías asustados, sobrepasados o aislados en la calle.

Pese a este protagonismo estudiantil, las demandas que plantean los actores movilizados en la calle no han estado específicamente relacionadas con problemas del sector educativo, sino más bien con un amplio espectro de demandas relativas a garantías de derechos y prestaciones básicas, tales como seguridad social y vejez, transporte urbano, acceso a servicios de salud, salario

mínimo, mezclados con expresiones de rechazo a la elite económica y a la casta política. Y, en un sentido más global, rechazo al “modelo”, vale decir, el ensamble político-económico-social-cultural del país. En el campo educativo, tal vez la única demanda estricta es la eliminación del Crédito con Garantía Estatal (CAE), sistema de financiamiento bancario de la educación superior creado durante el gobierno de Ricardo Lagos, que se ha convertido en un símbolo de la mercantilización educativa y la matriz sociocultural que la contiene y sostiene. Ciertamente, ha habido también algunas demandas de superación del modelo de mercado en educación (ha sido el tenor de numerosas declaraciones públicas de académicos e investigadores), que en buena medida son expresiones de antiguos diagnósticos (muchos de ellos de oportuna emergencia, señalando una relación de causalidad fácil entre las debilidades del sistema educacional y la matriz política y sociocultural) sobre los problemas educativos que tiene el país. El más sintomático ha sido el llamado de académicos a eliminar el sistema de evaluaciones estandarizadas Simce (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación), luego de que la Agencia de Calidad de la Educación y el Ministerio de Educación — pese a la evidente anormalidad del país — anunciaran la aplicación de las pruebas nacionales que en forma anual se realizan en el país.² El argumento basal de esas reclamaciones expresadas a través de Cartas al Director en la prensa, columnas o declaraciones en medios, es que el Simce — además de resultar impertinente y de dudosa validez técnica aplicar pruebas estandarizadas en medio de una crisis social — es una de las expresiones más claras de la mercantilización educativa. Por consiguiente, siendo el fondo del reclamo o del estallido social la superación de la desigualdad y los abusos que estarían implícitamente relacionados con este modelo, entonces habría también que aplicar en educación el mismo razonamiento; vale decir, superar la racionalidad y todo elemento de mercantilización presente en el sistema escolar.³

2 ¿Crisis de qué?

Los conflictos (...) reflejan la contradicción entre un país que ha resuelto satisfactoriamente sus problemas económicos de corto y quizá mediano plazos, pero que ha soslayado o mal resuelto y, en todo caso, dejado pendientes, los problemas sociales, culturales, institucionales y políticos.

2 Véase <https://www.agenciaeducacion.cl/noticias/agencia-de-calidad-aplicara-esta-semana-simce-4-basico/> (consultada el 14 de diciembre de 2019)

3 Véase, por ejemplo, columna “SIMCE: otro síntoma de la distancia de las autoridades”, de Teresa Florez, publicada el 19 de noviembre en <https://radio.uchile.cl/2019/11/19/simce-otro-sintoma-de-la-distancia-de-las-autoridades/>; y carta de varios académicos en *El Mercurio* el 20 de noviembre de 2019 (“Crítica a la aplicación del SIMCE”). Más interesante es la columna de Iván Salinas en el diario electrónico *El Mostrador*, donde se pregunta si la Agencia de Calidad puede no aplicar la Ley de Aseguramiento (Ley N.º 20529, de agosto de 2011) en lo relativo a las consecuencias para los establecimientos escolares que la normativa indica a partir de los resultados obtenidos en el Simce (<https://bit.ly/2trMvBv>).

Muchos de estos problemas no resueltos provienen de efectos del modelo y crecimiento económico en los ámbitos mencionados. Otros son arrastres de políticas e instituciones del pasado. Otros tienen una naturaleza y dinámica propia e inédita. (Garretón, 2000, p. 182)

Aunque hace veinte años ya existía una respuesta a la pregunta que encabeza esta sección, una de las interrogantes más reiteradas en este periodo ha sido cuál es la naturaleza de la crisis que afecta al país. La dispersión de demandas y expresiones de malestar configura un cuadro de cierta confusión, porque se entrecruzan reclamos de fácil delimitación (por ejemplo, las alzas de peajes, la carestía de medicamentos y los bajos salarios), con otros de magnitud imprecisa (hastío con los políticos, devaluación de su legitimidad como representantes y exigencia de una nueva Constitución Política como artefacto que da cuenta de un nuevo contrato social) y profundidad mayor (basta de desigualdad social). El punto es sin duda relevante para superar la crisis, incluyendo su dimensión en el campo educacional.

La pregunta admite muchas formulaciones. Una de ellas es si el descontento o malestar es una cuestión eminentemente material o si también tiene una dimensión simbólica o cultural que estaría en el fondo del asunto.

En esta perspectiva, si se atiende el discurso de la coalición gobernante, parece ser que aun ahora su comprensión es que se trata de una crisis que se puede resolver con medidas económicas,⁴ mientras que del lado de la oposición parece entenderse que la crisis es también sociopolítica y/o de calado estructural. En efecto, si se escucha o atiende los anuncios del Gobierno para encarar la crisis, se advierte que para este se trata de una cuestión eminentemente material, al estimar que el fondo del tema es la precariedad económica de las familias y, más precisamente, la condición de vulnerabilidad en que muchos quedaron luego del continuo de alzas en los servicios básicos (electricidad, transporte, agua potable, entre otros). En contraste, los partidos de oposición rápidamente han argumentado que el fondo del asunto tiene alcances estructurales, porque el descontento y estallido social dan cuenta del fracaso del modelo de sociedad fundada en el individualismo y el mercado, y el fracaso de la manera de hacer las cosas (movidos por el beneficio o la utilidad) y de comprender y administrar el poder (gobernantes, aparato estatal y legisladores proclive a los intereses de la elite), todo lo cual se condensaría en el arreglo institucional que rige al país. La salida definitiva, en consecuencia, no podría ser sino una nueva Constitución y un nuevo pacto social.⁵

4 Véase <https://www.elmostrador.cl/noticias/sin-editar/2019/12/12/que-piensa-pinera-a-50-dias-del-estallido-social-que-esta-ganando-la-guerra/>.

5 Véase <https://www.latercera.com/que-pasa/noticia/un-nuevo-contrato-social-reflexion-desde-la-ciencia/880841/> (consultado el 14 de diciembre de 2019)

Desde hace más de dos décadas, el debate enfrenta a quienes ven en el modelo neoliberal (instaurado en la dictadura cívico-militar, tolerado y corregido por los gobiernos de la Concertación y Nueva Mayoría), una solución satisfactoria que se ha traducido en la mejora de las condiciones materiales de vida de la mayoría de los chilenos, versus quienes han visto en este modelo una realidad de dos caras: la efectiva mayor disponibilidad de bienes de consumo (y con ello, tal vez, de más autonomía personal y bienestar material); pero acompañada de una mayor insatisfacción o incomodidad subjetiva con las condiciones de vida y con las consecuencias sociales que en lo cotidiano ha significado el modelo de desarrollo basado en el mercado, el consumo y el individualismo. Se trata, en síntesis, de dos comprensiones o narrativas de la realidad social que están enfrentadas y que, al calor de los acontecimientos de estas semanas, sugieren un desenlace a favor de la segunda comprensión.

En efecto, desde fines del siglo pasado, esta última postura tiene su mayor expresión en los Informes de Desarrollo Humano que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) comenzó a publicar en 1996. El argumento, a la vez, recogía la opinión crítica de sociólogos de izquierda, como Tomás Moulian (1997) y luego Manuel A. Garretón (2000). Como anotara Tomás Moulian en 1977:

... la individualización de las relaciones sociales es el sello de identidad de las instituciones neoliberales del neocapitalismo del Chile actual, [donde] las relaciones debían establecerse entre individuos y tomar la forma de una competencia perfecta [cuales átomos intercambiándose de manera autorregulada]. (p. 117)

Una sociedad donde el consumo da sentido a la existencia y donde—simultáneamente—hay una distribución del ingreso extraordinariamente desigual, se convierte por necesidad en meritocrática y especialmente en ‘trabajólica’. El consumo con endeudamiento exige intensificar el trabajo, aumentando el rendimiento para evitar el riesgo de pérdida del empleo o para conseguir ascensos, alargando la jornada o buscando fuentes adicionales de ingresos. (p. 119).

De la mano de esta dinámica febril, adviene la ajenidad y la apatía con el otro: un mundo de individuos que no reconocen ni reclaman lo comunitario ni lo ciudadano. Un Chile que se concibe como un gigantesco mercado donde la integración acontece en los lugares de trabajo y consumo, en el nivel de las transacciones más que en el nivel de lo político (Moulian, 1997).

Desde una perspectiva más teórica, Garretón postula que la ideología neoliberal impuesta en Chile por la dictadura cívico-militar es una visión del ser humano y de la sociedad desde la economía, que de paso niega las otras esferas o las convierte en un reflejo de esta: el mercado, en consecuencia, está

por sobre la sociedad, lo que le da también un carácter normativo: el Estado y el sistema político existen para garantizar el máximo despliegue de la iniciativa individual y del mercado; el orden social y la desigual distribución que de ellos resultan son legítimos (Garretón, 2012). En este sentido, es también una expresión singular de la matriz sociopolítica, esto es, la matriz relacional de elementos que conforman una sociedad, incluido el Estado, un sistema de partidos políticos u otros mecanismos de representación política y una base socioeconómica y cultural (Garretón, 2000). Hasta el golpe, Chile podía ser comprendido desde una matriz nacional-estatal-democrática-popular o político-partido céntrica. Con la dictadura y ya avanzada la recuperación democrática, esta matriz es disuelta y reemplazada por otra que, a fines del siglo pasado, estaba todavía en definición: una caracterizada por una democratización incompleta (con la Constitución de Pinochet vigente y todos sus cerrojos gozando de buena salud); un proceso de reconciliación también parcial (aun hoy, hay juicios abiertos a violadores de Derechos Humanos); una reconstitución de actores sociales que han revisado su relación con los partidos políticos (al punto de evitar su identificación, dado el desprestigio y la casi nula capacidad de estos para expresar los puntos de vista e intereses de los movimientos sociales) y el debilitamiento evidente de colectivos como la Central Unitaria de Trabajadores (CUT); y una transformación cultural o del modo de ser chileno que Garretón (2000) —aun reconociendo la dificultad para hacer generalizaciones— sintetiza en la impunidad,

la falta de responsabilidad para asumir los costos de lo que se hace y la seguridad de que se puede hacer lo que se quiere, sin que ello vaya a ser sancionado cuando se violan las normas morales y de convivencia (...) El modelo socioeconómico vigente refuerza este principio de la impunidad a través de instrumentalismo, la motivación por el éxito rápido, el individualismo como base de la acción y la desconfianza en las instituciones y acciones colectivas. (pp. 177-178)

Basados en datos empíricos, desde hace veinte años los informes de desarrollo humano del PNUD⁶ han argumentado que el modelo de desarrollo vigente desde antes del retorno a la democracia en Chile tiene beneficios, y también problemas de insatisfacción y frustración perceptibles en el plano identitario cotidiano; y, además, costos o consecuencias ingratas en términos de indiferencia, (in)justicia y debilitamiento de la cohesión social, que están corroyendo la sociedad. Un modelo que ahora se desmorona, afectando incluso su propia continuidad. Viviríamos en una sociedad donde, por mucho tiempo, ha imperado una narrativa según la cual las trayectorias se construyen

6 Véase una síntesis de los informes en https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/human_development/chile-en-20-anos--un-recorrido-a-traves-de-los-informes-de-desar.html

individualmente y donde la suerte del otro, sus dificultades, no son compartidas. Al carecer de sentidos o destinos comunes, no habría, por tanto, razones para cuidar del otro, ni tampoco los gobiernos habrían configurado una comprensión solidaria de la política ni definido dispositivos e instrumentos de redistribución y reconocimiento.

Todo esto acuñó la tesis del malestar social a fines del siglo pasado, reflatada durante el segundo gobierno de M. Bachelet (2015-2018) como un elemento central del diagnóstico y justificación de las reformas de pretensión estructural que dicho gobierno impulsó. Brunner (2016), uno de los críticos más acerados de ese gobierno, analizó esta tesis e identificó tres niveles de concreción y discurso del malestar: el primero condensa las preocupaciones, el cansancio y las carencias de la vida cotidiana (por ejemplo, la calidad y precio del transporte público y las largas filas y listas de espera para acceder a servicios públicos de salud) que afectan a la mayoría de la población. Es un nivel de fácil constatación y materialidad, en tanto alude a los problemas y la molestia gatillados por políticas e instrumentos públicos o prestaciones sociales privatizadas de bajo estándar. Un segundo nivel de malestar es el de las traducciones operativas o el funcionamiento de la democracia y orden institucional, expresado en la desprestigio y desconfianza hacia la clase política y sus relaciones con el poder económico y empresarial. Por último, habría un tercer nivel de malestar, más indefinible y profundo, que aludiría a la incomodidad o conflicto subjetivo con los supuestos culturales del capitalismo o del modelo neoliberal, la mercantilización de todo, el consumismo e individualismo exacerbado y la baja solidaridad que a diario se reconoce o experimenta.

Los niveles de malestar identificados por Brunner, como se puede ver, se relacionarían con las capas de la cultura de Schein (1988): un plano de superficie que da cuenta de los artefactos, las prácticas y los sistemas en los que se desenvuelve la vida cotidiana en sus distintas esferas (trabajo, seguridad ciudadana, salud, pensiones, etcétera); un segundo plano (intermedio) que da cuenta del arreglo institucional para el ejercicio del poder que, a su vez, debiera reflejar la trama organizativa de valores declarados por la sociedad. Y, en el plano más profundo, las presunciones básicas, las creencias subyacentes y las justificaciones de último término asentadas en los individuos a través del tiempo.

3 Crisis y pactos en educación en Chile (1994-2015)

Desde el campo de la educación, la pregunta es en cuáles de estos niveles o planos también se identifican fuentes de indignación y malestar, cuáles son susceptibles de intervención educativa o en cuáles puede la educación contribuir a superar el desasosiego. En principio, parece claro que en el nivel de mayor concreción ha habido manifestaciones o reclamos que exigen un cambio.

Así, por ejemplo, se puede argumentar que “el mayo de los pingüinos”⁷ (2006) expuso problemas de calidad de la educación visibles en la implementación de la jornada escolar completa (JEC), la gratuidad de la Prueba de Selección Universitaria (PSU) y el subsidio al pasaje estudiantil (“pase escolar”), pero también en el plano regulatorio (derogación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, LOCE), lo que remite al segundo nivel de malestar, es decir, al arreglo institucional y distribución del poder en el sistema educativo. Había, entonces, en la agenda de la Revolución Pingüina referencia a problemas cotidianos que conectaban con las regulaciones a favor de la libertad de enseñanza, la competencia y el lucro. Hay más expresiones de malestar en los años recientes.

Tal vez uno de los sectores que mayor experiencia tiene en la construcción de pactos es la educación (aunque no necesariamente exitosa). De hecho, las reformas implementadas en Chile a partir de la década de 1990 se fundan (o al menos se justifican) en documentos de acuerdo sobre los requerimientos de modernización de la educación chilena y su contribución al desarrollo de país. En concreto, en 1994, el entrante gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle constituyó una Comisión Nacional para la Modernización de la Educación Chilena. El trabajo de esta Comisión es más conocido por el Informe del Comité Técnico Asesor,⁸ cuyo secretario técnico fue José Joaquín Brunner y que da cuenta de un conjunto de consensos⁹ sobre el estado de situación del sistema educativo, los focos y prioridades de política que el país debía implementar. El sello de estas propuestas es su referencia a la literatura y experiencia comparadas como vías para mejorar la calidad y equidad del sistema educativo. Coloquialmente este documento fue conocido como el “Informe Brunner”, y en la práctica actuó como un referente más bien técnico para decisores de política educativa de los gobiernos de la Concertación. Sin embargo, su carácter consensual fue objetado por organizaciones como el Colegio de Profesores, universidades y grupos

7 Para un acabado relato del movimiento estudiantil de 2006 desde dentro, se debe consultar a Domedel y Peña y Lillo (2008). María Olivia Mönckeberg, en la Presentación, escribía algo hoy de plena vigencia: “Fueron muy pocos los que vislumbraron que apenas dos meses después de que Michelle Bachelet llegara a La Moneda se enfrentaría a un estallido social de un magnitud no vista en los 16 años transcurridos desde el fin de la Dictadura (...). Los “pingüinos”, con una fuerza y determinación no vistas en otros actores sociales durante los últimos 20 años, enarbolaron banderas en contra de un sistema que juzgaron injusto y pusieron en evidencia la desigualdad” (pp. 9-10).

8 El Comité Técnico Asesor estuvo formado por 18 personas designadas por el presidente Frei; entre ellas, Edgardo Boeninger (exministro del gobierno de P. Aylwin), Enrique Correa Ríos (exministro de P. Aylwin), Verónica Edwards Risopatrón (directora del PIIE), Cristian Larroulet Vignau (director del Instituto Libertad y Desarrollo, vinculado a la UDI), Andrés Navarro Haeussler (empresario), Claudio Teitelboim Weitzmann (científico) y Gonzalo Vial Correa (historiador y exministro de A. Pinochet).

9 Así lo afirma en prólogo del documento: “El grupo de profesionales, educadores, académicos y empresarios que integramos el comité hemos puesto en común nuestros diferentes puntos de vista y opiniones —sobre la sociedad, la educación y el sentido de la aventura humana—, de modo de alcanzar un sólido consenso en lo fundamental, apartando matices y superando posiciones que legítimamente nos separan” (Comité Técnico Asesor, 1994, p. 19).

de sostenedores (por ejemplo, la Iglesia católica y la Corporación Nacional de Educación Particular, Conacep), que observaban la carencia de una concepción antropológica, un sesgo pragmático e inmediateista de la educación, el carácter lineal y simple del modelo de cambio educativo, la ambigüedad de la idea de modernización y democracia y, por último, la ausencia de una definición clara del rol del Estado (Comité Técnico Asesor, 1994). En una línea similar, desde entonces el Informe Brunner ha sido ampliamente criticado, porque es fácil advertir la sintonía de muchas de sus propuestas con las corrientes de reforma educativa en boga en otros países y con el movimiento de efectividad escolar. Visto así, se puede afirmar que el documento era considerado como propio de una orientación neoliberal de la educación y, por lo mismo, antes y ahora difícilmente representaría un pacto educativo exitoso en Chile.

Aunque no por la conformación estrecha de sus redactores ni el carácter inconcluso del Informe en cuanto síntesis de un pacto social por la Educación en Chile, durante los gobiernos de Ricardo Lagos (2000-2006) y más tarde de Michelle Bachelet (2006-2010) y de Sebastián Piñera (2010-2014), se desencadenaron diversas protestas expresivas de la resistencia docente y estudiantil a las medidas sectoriales implementadas por estos gobiernos. En lo que toca a crisis y pactos educativos, tal vez la más señera de estas crisis es la movilización de estudiantes secundarios llamada “Revolución Pingüina” (entre abril y octubre de 2006), cuya consecuencia política fue otro intento de concertación educativa conocido como el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (Capce). Creado en junio de 2006 por la presidenta Bachelet y presidido por el educador Juan Eduardo García-Huidobro, el Consejo tuvo una composición numerosa de aspiración socialmente representativa.¹⁰ Pese al mandato de buscar caminos para una educación de calidad distribuida con justicia y el espíritu de consenso que animó a esta mesa de especialistas, políticos, proveedores, educadores y representantes de la sociedad civil y otros colectivos nacionales, el informe definitivo de ese Consejo no dio cuenta de un acuerdo pleno, sino de la opinión mayoritaria de los integrantes, seguida de párrafos donde se expone la opinión de minoría,¹¹ lo que una vez más muestra

10 El Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (Capce) estuvo integrado por 81 miembros de diverso origen y representatividad: parlamentarios, especialistas en educación, rectores y académicos de universidades, representantes de pueblos originarios, de Iglesias, de sostenedores y de asociaciones de apoderados (véase “Presentación y agradecimientos” en el Informe Final del Consejo Asesor).

11 La expresión “existen distintas visiones al interior del Consejo” se reitera en las sucesivas temáticas abordadas. Por ejemplo, en el capítulo dedicado al financiamiento estatal de la educación general, se identifican acuerdos generales sobre la necesidad de modificar el sistema de financiamiento manteniendo la provisión mixta, mejorando el principio de ecuanimidad (igualdad de trato entre sostenedores), garantizando un monto adecuado de recursos públicos consistentes con la expectativa de calidad, asegurando la diferenciación del financiamiento en favor de los niños de familias de bajos recursos, revisando la relación de dependencia entre asistencia media a clases y cantidad de recursos entregados, entre otros

que los consensos educativos en Chile no son de fácil consecución. Esta fragilidad quedó de manifiesto muy pronto, pues luego del Informe del Capce, lo que se resuelve es el reemplazo de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza por la Ley General de Educación, texto a partir del cual se crea el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, que genera nuevas instancias —la Agencia de Calidad de la Educación, la Superintendencia de Educación y el Consejo Nacional de Educación—, todo ello ajustando o reformulando las funciones del Ministerio de Educación. En lo que toca a la educación escolar, sin embargo, esta legislación no modificó los aspectos medulares del modelo instalado en Chile desde la dictadura; vale decir, preservó un sistema de financiamiento basado en la subvención escolar y el esquema de financiamiento compartido o de copago, mantuvo el supuesto de competencia y libertad de elección como elementos catalizadores de la calidad educativa, conservó el supuesto de igualdad de trato estatal entre los oferentes municipales y particulares subvencionados, no intervino en los mecanismos de selección basados en el desempeño académico previo de estudiantes, consagró el sistema de evaluación de la calidad fundado en mediciones censales y estándares nacionales de aprendizaje, e instituyó un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación de estricta afiliación al movimiento de reformas basadas en estándares (RBE).¹² Todos rasgos estructurales propios del cuasimercado educativo originado en la década de 1980.

En 2011 aconteció una segunda oleada de protestas estudiantiles, con predominio de los universitarios, que demandaban sobre todo un cambio sustantivo en el financiamiento de la educación superior (el Crédito con Aval del Estado [CAE], creado durante el gobierno de Ricardo Lagos Escobar y siendo ministro de Educación Sergio Bitar).¹³ Gobernaba S. Piñera y su ministro de Educación era Joaquín Lavín Infante. En junio, su respuesta a las movilizaciones fue otro intento de pacto educativo, que las autoridades pomposamente llamaron Gran Acuerdo Nacional por la Educación (GANE). Pero este GANE era apenas un simulacro o una propuesta gubernamental sin intención de repre-

aspectos. En casi todos ellos, no obstante, hay matices o considerandos que relativizan el acuerdo de los consejeros y que decantan en recomendaciones de mejora del sistema vigente en ese momento (y aun ahora): “En lo esencial, el Consejo valora ciertas virtudes del actual sistema de financiamiento y reconoce defectos (...). Los miembros del Consejo difieren en cuanto al peso que dan a las distintas ventajas y desventajas, [lo que determina] una línea de propuestas que esencialmente busca fortalecer el sistema actual (...) y otra que sostiene la necesidad de un cambio de mayor profundidad, el cual privilegia la estabilidad presupuestaria por sobre la competencia para lograr calidad” (Informe del Capce, 2006, p. 155).

12 Una revisión crítica del resultado e implicancias de la revolución estudiantil de 2006 se puede consultar en Bellei, Contreras y Valenzuela (2010).

13 Otras demandas remitían al rol de Estado en la educación, el fin del lucro en educación, el fortalecimiento de la educación pública escolar (o la desmunicipalización) y la revisión del marco legislativo de la educación superior estatal.

sentar todas las posiciones ni menos de acercarlas.¹⁴ Era con mucho una lista de anuncios que requerían apoyo legislativo, en tanto implicaban gasto público, y que no logró adhesión ni menos satisfacer al movimiento estudiantil. En julio de 2011, Joaquín Lavín dejó de ser el ministro de Educación¹⁵ y pasó a la cartera de Planificación Social.

El pliego de demandas del movimiento estudiantil, en cambio, mantuvo su vigencia, y no es exagerado afirmar que luego se convirtió en el ABC de la agenda sectorial del segundo gobierno de M. Bachelet: fin al lucro y al financiamiento compartido, fin de la educación municipal, fin de la selección escolar, nuevo modelo de financiamiento de la educación superior fundado en la gratuidad. Una agenda ampliamente criticada y hasta hoy rechazada por las fuerzas políticas de derecha,¹⁶ y también por algunas voces de orientación liberal y socialdemócrata.¹⁷

En definitiva, los pactos en educación son cíclicamente apelados, pero no se puede afirmar que haya habido ejemplos exitosos en las últimas décadas. Una hipótesis de por qué esto ha sido así es que, en definitiva, se trata de pactos débiles o de bajo espesor, que básicamente son acuerdos de gobernabilidad o ajustes institucionales que abordan cuestiones operativas o instrumentales para responder a coyunturas o acontecimientos. Es decir, son pactos previo a los cuales no se han discutido las bases estructurales ni los fundamentos culturales del sistema educativo en Chile. Son pactos que han evadido lo sustantivo, aquello que le da solidez y perdurabilidad a un acuerdo nacional: la identificación y vigencia de un sustrato de creencias, de supuestos subyacentes que remiten a los sentidos últimos de la educación. Son las razones por las que los sistemas educativos sólidos están centrados en desplegar oportunidades y capacidades para la vida en común y la vida buena; son consensos acerca del aporte decisivo e irremplazable de la escuela, del currículum y de la experiencia escolar, a la justicia social, la cohesión, la libertad y la democracia.

14 Con todo, dio paso a acuerdos legislativos para comenzar a revisar algunas leyes; entre ellas, la relativa a la formación inicial docente y su evaluación, y la modificación del financiamiento para escuelas que concentran población escolar vulnerable.

15 No solo el fracaso del GANE explica la salida de Joaquín Lavín del Ministerio. Su gestión estuvo centrada en fortalecer la racionalidad de mercado y consumo en la educación escolar: inició la vorágine de evaluaciones estandarizadas, que significó llegar a realizar 17 evaluaciones en 2014, e implementó un mecanismo de información para las familias que fue conocido como el “semáforo Simce”, pues usando un mapa se identificaba con un círculo rojo las escuelas con bajos resultados Simce y con los colores amarillo (“escuelas regulares”) y verde (“buenas escuelas”) a las otras escuelas de la comuna (según su desempeño Simce). Este mapa era enviado como parte de una cartilla a las familias para orientar su elección escolar.

16 Véase Navarro y Gysling (2017) y Navarro (2019).

17 Políticos, empresarios y técnicos de la Democracia Cristiana (PDC) y del Partido por la Democracia (PPD). Los más notorios probablemente son la exdiputada y exministra Mariana Aylwin (PDC) y el exministro José Brunner (PPD). Ambos renunciaron a sus partidos.

Cabe agregar que las experiencias de consenso educativo nacional muestran una diferencia importante entre los objetivos declarados y los acuerdos sobre prioridades y secuencia de implementación (las aspiraciones son pletóricas, la economía política cede a la micropolítica y la ingeniería resulta modesta). También resulta claro que los sectores con mayor capacidad de presión tienen ventajas particularmente a la hora de distribuir recursos (por ejemplo, las universidades estatales y en general la educación superior, en contraste con la educación inicial o parvularia). Además, hay un problema de legitimidad de estos pactos, por la baja representación de los grupos o de los sectores no organizados al alero de las fuerzas tradicionales. Con la masificación de medios de comunicación y de las redes sociales, parece menos complejo que emerjan nuevos actores sociales interesados en participar y en discutir estrategias educativas. Entonces, los acuerdos ya no son solo una cuestión de la Iglesia, los profesores, los partidos y los empresarios. Ahora también hay grupos de familias y apoderados que defienden alguna característica educativa, mientras otros grupos defienden lo contrario. Vale también advertir que están presentes —aunque por lo general en la trastienda— los organismos multilaterales que financian buena parte de los acuerdos educativos. La paradoja es que, pese a esta multiplicidad de factores, parece evidente que todavía hay un déficit de actores que genuinamente tienen derecho a participar en los procesos de decisión, y eso refiere fundamentalmente a los grupos que no tienen capacidad de articulación política o cuyo capital social y educativo es débil, por factores como el aislamiento territorial o la segregación socioespacial. Si a ello se añade el deterioro de la calidad de la política nacional y, por lo tanto, del potencial de representación y la legitimidad de los partidos políticos, resulta más complicado llegar a acuerdos sustentables y robustos.

En suma, estas experiencias de consenso que han tenido lugar en los últimos veinte años muestran que es necesario superar la visión ingenua respecto de los consensos, porque difícilmente han conseguido legitimidad social ni efectividad educacional. Y ello dada la conformación de las mesas, dada también la agenda circunstancial que las movilizó, y dado el resultado concreto y persistente de magro avance en la superación del *statu quo* neoliberal.¹⁸

4 La crisis y los contenidos del pacto social en educación

El debate medular en los sistemas y políticas educativas es cómo equilibrar o cómo resolver la tensión entre “eficiencia, mérito y excelencia” versus “igualdad, cohesión y justicia social”; es decir, entre los fines y beneficios individuales

¹⁸ En pocas palabras, en lo que respecta a educación general, ninguno de los acuerdos reseñados ha significado cambio positivo en la cotidianeidad ni en los resultados de las escuelas. Antes bien, han disminuido los apoyos por el repliegue del Ministerio de Educación y han aumentado la presión y los requerimientos administrativos por la llegada de la Superintendencia de Educación y la Agencia de Calidad de la Educación.

(diferenciadores) o fines y beneficios colectivos (igualadores) de la educación.¹⁹ ¿Debe la educación apuntar preferentemente a la democratización (velar por que todos alcancen unos mínimos comunes de aprendizaje, significados y pautas compartidas de vida en sociedad) o debe responder a las preferencias familiares e intereses individuales (velar por que todos tengan una educación según sus características y proyectos personales)?; ¿cómo se previene los efectos no deseados de cada una de estas opciones?; esto es, ¿cómo una educación democrática no descuida la importancia de la personalización de la experiencia y del aprendizaje escolar y cómo una educación centrada en atender las diferencias, neutraliza o se resguarda de las consecuencias institucionales y sociales de su planteamiento organizativo y pedagógico? (Tedesco, 2012).

Si esto ya es resbaloso, lo es más cuando la conversación se plantea luego de una crisis social donde se confunden la insatisfacción, el descontento, la frustración, la rabia y el malestar. En lo que toca a la educación, esta crisis ¿es distinta de las descritas en la historia nacional reciente?, ¿es una crisis de conjunto o simplemente de estrategia, recursos y efectividad?; ¿es que ahora lo que se interroga y rechaza no son las políticas, instrumentos y resultados, sino los supuestos y los parámetros del sistema educativo? Asumiendo esta segunda opción, entonces, “la crisis ya no proviene de la deficiente forma en que la educación cumple con los objetivos sociales que tiene asignados, sino que, más grave aún, no sabemos qué finalidades debe cumplir y hacia dónde debe efectivamente orientar sus acciones” (Tedesco, 1995, p. 16).

En Chile, sin duda, uno de los elementos críticos es el debate sobre el papel estructurante del mercado y la racionalidad gerencial y eficientista en el sistema educativo, cuestión que finalmente es el debate sobre el neoliberalismo como teoría social y sobre los modelos hegemónicos de gestión en educación basados en prácticas propias del campo de la producción económica. Valga decir que este debate sobre el principio de distribución de las oportuni-

19 En definitiva, es la cuestión de los valores en política educativa. En general, en sociedades democráticas liberales, las políticas se ordenan o justifican en torno a valores como la equidad, la eficiencia, la seguridad (el orden), la libertad y la comunidad (Stone, 2001). Es interesante acá la comprensión de la eficiencia como una idea no neutra: una política eficiente no siempre equivale a maximizar los recursos. A veces es deseable (o mejor) aceptar una medida relativa de eficiencia, si están en juego otros valores (pongamos por caso, la igualdad y la justicia que sostienen una acción afirmativa). En una dirección similar, se puede considerar que las políticas educativas implican la lucha entre tres valores: la igualdad democrática, la movilidad y la eficiencia sociales. Aunque no incompatibles, las sociedades optan por enfatizar o descuidar uno de estos valores, aun a sabiendas de los efectos adversos en los otros (Labaree, 2003). Otras perspectivas afirman que los valores en juego en una política educativa son difícilmente compatibles: combinaciones de valores como excelencia, equidad, eficiencia y libertad configuran diversos modelos o tipos ideales de políticas y sistemas educativos: elitismo burocrático (donde primaría la búsqueda de excelencia y eficiencia), igualitarismo burocrático (donde los valores troncales son la equidad y la eficiencia), liberalismo igualitarista (libertad con equidad) y elitismo descentralizado, donde priman los valores de libertad y excelencia (Pedró & Puig, 1998).

dades y resultados educativos (mercado o ciudadanía, según el binomio descrito en 2007 por Fernando Atria), es tributario del anterior (los fines y valores que ordenan la matriz sociopolítica y cultural de la educación). Acá la pregunta básica es si luego de casi cuatro décadas de claro predominio de soluciones de mercado y creciente eficientismo, es viable emprender una transformación educativa fundada en un gran acuerdo nacional sobre los fines y valores de la educación que también garantice acuerdos y continuidad de políticas e instrumentos que no sean de cuasimercado. Es decir, que se replanteen la concepción utilitaria de la educación, la comprensión de las políticas educativas como proyectos o soluciones a problemas puntuales del sistema escolar, la creencia de que gestionar políticas es definir metas e indicadores, la visión tecnocrática de la gestión y pedagogía, y que avancen hacia visiones que recuperen un relato democrático e inclusivo.

Paradójicamente, los discursos sobre la centralidad de los fines antes dichos son convergentes entre políticos de izquierda y derecha, como si unos y otros no supieran dónde están. Todos los utilizan y suscriben como algo fundamental de un sistema educativo, e incluso de la sociedad toda. A primera vista pareciera, entonces, que la crisis y la dificultad del pacto de salida no está en la narrativa, en los valores declarados, sino en los énfasis y en las traducciones operativas de esos conceptos o, más exactamente, en la estructura, las regulaciones, las funciones políticas, las prioridades e instrumentos que hacen de interfaz entre los fines y sentidos de la educación y la gestión cotidiana de las escuelas y liceos. Esta interfaz es la que habría que cuidar, asegurando su fidelidad a los fines y sentidos, al tiempo que se controlan sus riesgos y desviaciones. Una hipótesis plausible sobre la deriva que ha tomado la educación en estas décadas de gobiernos democráticos es justamente que los medios trastocaron o traicionaron los fines, la narrativa, los sentidos del sistema educativo. No se advirtió —pese a las señales de alarma de 1995, 2003, 2006, 2011 y 2013²⁰— que a menudo el uso de herramientas de mercado para fines públicos tiene implícito el peligro de alimentar intereses privados.²¹

20 En 1995 hubo ya voces que advirtieron los efectos segregadores del financiamiento compartido; en 2003, los estudiantes universitarios salieron a la calle por la debilidad del financiamiento y la falta de calidad de la oferta universitaria; en 2006, los estudiantes secundarios y sus familias reclamaron el fin de la LOCE, más recursos y apoyos para la escuela pública, la revisión de la Jornada Escolar Completa (JEC) e incluso un nuevo pase escolar; en 2011, los universitarios volvieron a reclamar el fin al lucro, más calidad y más financiamiento estatal; en 2013, comenzó la Campaña “Alto al SIMCE”, en que se demandaba el término de las evaluaciones nacionales estandarizadas y su uso como herramienta de información sobre y para el mercado educativo.

21 Como bien advierte Harvey (2005): la afirmación neoliberal acerca de servir al bien público a través de intereses privados es en sí misma contradictoria (citado en Schuguresky, Carpenter & Weber, 2008).

5 Las implicancias de la crisis en el pacto educativo

El problema de discutir un pacto educativo en el marco de una crisis es que implica el riesgo de acordar salidas de la coyuntura o entramparse en el debate por soluciones radicales de escasa viabilidad. Entonces, en el supuesto de una discusión nacional sobre la educación, ¿el debate debe girar en torno a la emergencia social o debe buscar trascenderla? Aunque es evidente que hay una concentración en el presente (concentración alimentada por la permanente movilización e incertidumbre social), la idea de pacto alude más bien a un acuerdo constitutivo de principios, valores y líneas generales de acción que sirven de fundamento para un cambio estructural, una revisión crítica de las actuales políticas y luego un programa de reforma de la educación. La discusión sobre el presente,²² no obstante, no puede eludirse, pero sin duda es insuficiente si se asume la hipótesis del agotamiento del gran experimento neoliberal²³ en Chile. Basado en esto, en lo que sigue se proponen lineamientos para la construcción de un pacto educativo.

- 1) *Discutir la educación pública en público, desde y con el público (la gente).* Puede parecer una cuestión meramente procedimental, pero lo cierto es que la metodología política utilizada para la definición de la nueva educación en Chile requiere el reconocimiento de las personas como actores centrales en la definición del proyecto educativo y social al que concurren. No habrá un gran acuerdo educativo sin esta condición; por consiguiente, es necesario abandonar de plano la idea de un consenso educativo como cuestión exclusiva de expertos o de representantes de colectivos (como los empresarios) o institucionales (como las Iglesias), cuya legitimidad está en entredicho, en particular en condiciones como las actuales. Más directamente, la representación actual de los sectores educativos y sociales por parte de partidos políticos, centros de investigación, universidades, fundaciones y otras asociaciones diversas resulta a lo menos discutible; se debe pensar más en la experiencia de congresos pedagógicos y de cabildos locales como sustrato de concertación territorial, en tanto fundamento de las decisiones que luego se condensan en un pacto educativo nacional.
- 2) *Resignificar radicalmente la narrativa sobre la educación y la contribución de la escuela a la sociedad, lo que supone:*
 - a) *Encarar el déficit de sentido de la educación y de la escuela.* Una de las fallas del neoliberalismo en educación es su intrascendencia e inmanencia; vale decir, su incapacidad para tener sentido y lugar fuera y más

22 En el ámbito escolar, significaría —por ejemplo— volver al debate sobre la vigencia del Simce, “Aula segura” y el compromiso ministerial con la instalación del sistema nacional de educación pública.

23 La expresión es de Bellei (2015).

allá del presente y del mercado. En un sistema neoliberal, se reemplaza los sentidos de la educación por las funciones de esta: lo que sostiene un proyecto neoliberal de educación es su carácter instrumental y utilitario, de suerte que la buena educación es aquella que sirve o trae consecuencias o resultados beneficiosos para el individuo o para el país. La escuela, por su parte, es simplemente la unidad funcional a cargo de producir las capacidades y disposiciones que el mercado y la sociedad requieren. La educación es un medio y la escuela un recurso. Pero incluso dentro de una mirada instrumental-estratégica, es necesario admitir que la educación y la escuela sirven también para otros fines. Por tanto, la conversación debe partir por reconocer que la educación y la experiencia escolar son intrínsecamente valiosas para los sujetos²⁴ y, a la vez, lo son para la sociedad.

- b) *Recuperar la dimensión política de la educación*,²⁵ lo que supone instalar la igualdad y la justicia social como elementos estructurantes del horizonte normativo y luego formular políticas explícitamente orientadas a estos fines. Hasta ahora, ni los discursos oficiales sobre educación aluden a la naturaleza política de la educación y la escuela (a saber, el tipo de sociedad que la escuela re/construye) ni tampoco hay políticas explícitamente orientadas a la igualdad y justicia social; aquellas que pueden contribuir (por ejemplo, la subvención escolar preferencial) parecen concebidas como un instrumento periférico anexo a las políticas de calidad y efectividad escolar.
- 3) *Analizar críticamente las regulaciones, políticas e instrumentos vigentes (y los proyectos de ley) para juzgar su consistencia con una comprensión democrática, justa e inclusiva de la educación y la escuela.* Los sistemas educativos se orientan por fines y valores, pero operan con artefactos que pueden o no ser coherentes con ese horizonte. Dicho de otro modo, los medios importan o dicen más de una sociedad que los fines y valores que esta declara. En el caso chileno, hay demasiados ejemplos de políticas bien intencionadas con resultados no deseados, e incongruentes con una narrativa como la que acá se promueve. El financiamiento compartido es tal vez la política que mejor muestra que una medida de eficiencia puede acarrear problemas agudos de segregación. Otro ejemplo asentado es el currículum

24 Es por lo que no puede ser confundida ni reemplazada con la (auto)instrucción o con la enseñanza de contenidos en espacios virtuales.

25 No deja de ser llamativo que la actual ministra de Educación haya anunciado un proyecto de ley contra el adoctrinamiento político en las escuelas, en clara referencia a igual iniciativa defendida por el gobierno de Bolsonaro (véase <https://www.latercera.com/nacional/noticia/adoctrinamiento-anuncio-cubillos-desata-rechazo-la-oposicion/914954/> y <https://une.org.br/opinioao/nao-a-escola-sem-partido-sim-a-escola-democratica/>)

y la organización escolar: el foco en el desarrollo de capacidades para la competitividad, la promoción de la competencia entre escuelas y la estratificación de la oferta según clases sociales, respectivamente, han tenido efectos corrosivos en la cohesión social, la promoción de la convivencia, la diversidad y la ciudadanía (Cox, 2008; Gvirtz & Beech, 2014).

- 4) *Recuperar el lugar de las políticas educativas como instrumentos de construcción de la realidad deseada.* Desde inicios de este siglo, las políticas educativas simplemente fueron reemplazadas por la búsqueda de sistemas educativos efectivos y el logro de metas nacionales y/o globales (digamos, por ejemplo, las metas 2030 de Unesco o la superación de niveles de logro en las pruebas PISA de la OECD), como si los fines y sentidos de la educación ya no merecieran ser discutidos y como si esa vieja utopía del otro mundo posible fuera ensoñación lírica. Aceptada esta premisa, la realidad social y escolar es asumida como algo establecido que se puede gestionar de igual manera que cualquier organización (productiva o no); se trata una comprensión propia de quienes se mueven en el mundo de los resultados y se reconocen como más eficaces a la hora de manejar recursos, alinear incentivos y alcanzar las metas. Las décadas de gobierno de la Concertación y lo trascurrido de esta, evidencian que incluso la izquierda chilena pensó que delimitar y gestionar la realidad es algo que hacen mejor los otros (la derecha). El problema es que ello implica asumir como correcta la concepción de la realidad que los otros instalaron (Innerarity, 2015). Con ello se configura también el campo de juego y no pocas veces las reglas y las mejores estrategias para vencer. Las políticas así entendidas no pasan de ser hipótesis o, en el mejor de los casos, soluciones de gestión que han mostrado ser efectivas en otros contextos cuya replicabilidad es casi siempre discutible.
- 5) *Deslindar las posibilidades y límites de la discusión y cambio educativo.* Justamente porque el país habita una crisis social y política, parece obvio suponer que, si el problema es de este orden, las salidas también lo son. Acogiendo esta premisa, no habría una dimensión exclusivamente educativa y, por lo tanto, habría que defender cierto escepticismo respecto de la conversación sobre las posibilidades reales de modificar narrativa y regulaciones del sistema educativo desde dentro del sistema. La experiencia comparada o la investigación acumulada muestran que los sistemas educativos son más bien refractarios al cambio, aunque —en contraste— hay pocos sectores de la sociedad o de la acción estatal que se vean sometidos más cotidianamente a transformaciones o reformas (en Chile, esta es la crítica a la inversión educativa de los últimos treinta años). En paralelo, el país resulta paradigmático en la persistencia de un cambio impuesto

desde hace décadas, cuyo resultado es precisamente una transformación silenciosa del concepto y alcance de la educación pública, concepto que está en el corazón del debate social y político actual. Entonces, la pregunta es qué de la educación se puede cambiar desde la educación y qué elementos de la educación son modificables si y solo si la sociedad o las condiciones sociales se transforman antes o al menos de forma simultánea al proceso educativo.²⁶

- 6) *Restaurar la educación pública como el piso de dignidad y el lugar de todos.* El estándar de calidad de un sistema educativo no está en los logros excepcionales que alcanzan algunos, sino en aquellos que logran todos. Esta es la responsabilidad de la educación sostenida por el Estado, la que todos reconocen como el lugar de lo público. El primer reto acá es volver a pensar y gestionar la educación pública como un todo, una unidad, y no como un agregado de escuelas y liceos financiadas por el Estado (incluso en la figura actual de Servicios Locales de Educación). Visto así, hay que reconocer que haber dejado de hablar de la educación pública y haber defendido por años la educación municipal contribuyó a diluir el sentido de lo público en educación, sustituyendo este carácter por la comprensión de lo público como un mero tipo de sostenedor o proveedor de servicios educativos en competencia con otros privados subvencionados que, no pocas veces, con los mismos recursos lograban mejores resultados en las pruebas nacionales. Problematicar la naturalización de estos escenarios de cuasimercado como el ecosistema de la educación pública es uno de los retos centrales del pacto educativo. No puede seguir siendo indiferente al Estado quién provea la educación escolar.²⁷

26 Superar el escepticismo es aceptar que es posible conseguir un cambio educativo y, por lo tanto, llegar a acuerdos en la educación sin salir necesariamente del campo educativo. De acá se deducen dos consecuencias: a) es necesario poner de relieve los límites que las condiciones sociales imponen a la acción educativa, de donde se desprende el compromiso de la sociedad, y del Estado en general, en cuanto a mejorar o generar las condiciones para una acción educativa eficaz o con expectativas razonables de éxito; b) esto obliga a pensar la educación desde una perspectiva que excede el ámbito propiamente sectorial y, por lo tanto, indica la importancia de trabajar intersectorialmente; y c) es indispensable admitir que la escuela hace diferencia, enseña y construye experiencias que pueden alterar los significados socialmente hegemónicos sobre el valor de lo público, la democracia, la igualdad y la justicia social.

27 Algo parece estar incubándose en este sentido. El Consejo Nacional de Educación (CNE) ha rechazado de forma unánime la propuesta de Estrategia Nacional de Educación Pública presentada por el Ministerio de Educación, porque no advierte en ella una estrategia de acción, de carácter nacional, que oriente hacia la mejora y desarrollo de la educación pública, ni observa allí un horizonte que invite a pensar una educación pública de calidad como el referente de la educación en Chile (véase Acuerdo 138/2019 del CNE en https://www.cne.cl/sites/default/files/acuerdo_138_2019_ejec_res_362_2019.pdf).

6 Referencias

- Atria, F. (2007). *Mercado y ciudadanía en la educación*. Santiago: Ediciones Flandes Indiano.
- Bellei, C. (2015). *El gran experimento. Mercado y privatización de la educación chilena*. Santiago: LOM Ediciones.
- Bellei, C., Contreras, D., & Valenzuela, J. P. (eds.) (2010). *Ecos de la revolución pingüina. Avances, debates y silencios en la reforma educacional*. Santiago: Ediciones Universidad de Chile y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef).
- Brunner, J. (2016). *Nueva mayoría. Fin de una ilusión*. Santiago: Ediciones B Chile.
- Centro de Estudios Públicos (CEP). (2017). *Malestar en Chile. Informe Encuesta CEP 2016*. Santiago: CEP. <https://bit.ly/34CX4Pd>
- Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación Chilena designado por S.E. el Presidente de la República (1994). *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI. Informe de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. (2006). *Informe Final de Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación*. <https://bit.ly/2sFbRf5>
- Consejo Nacional de Educación (CNEC) (2019). *Acuerdo N.º 138/2019. Educación Escolar - Sistema Nacional de Educación Pública - 20 de noviembre de 2019*. <https://www.cned.cl/resolucion-de-acuerdo/acuerdo-ndeg-1382019>
- Cox, C. (2008). Las reformas educativas y su impacto sobre la cohesión social en Latinoamérica. En Eugenio Tironi (ed.), *Redes, Estados y Mercados*. Santiago: Uqbar Editores / Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (Cieplan) / Instituto Fernando Henrique Cardoso (IFHC).
- Domedel, A. & Peña y Lillo, M. (2008). *El mayo de los pingüinos*. Santiago: Ediciones Radio Universidad de Chile.
- Garretón, M. (2000). *La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo*. Santiago: LOM Ediciones.
- Garretón, M. (2012). *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*. Santiago: Editorial Arcis / Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso). <http://www.manuelantoniogarretón.cl/documentos/2013/NeoliberalismoCorregido.pdf>
- Gvirtz, S. & Beech, J. (2014). Educación y cohesión social en América Latina: una mirada desde la micropolítica escolar. *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22(44), 1-24. <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n44.2014>
- Innerarity, D. (2015). *La política en tiempos de indignación*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Labaree, D. F. (2003). The peculiar problems of preparing and becoming educational researchers. *Educational Researcher*, 32(4), 13-22. <https://doi.org/10.3102%2F0013189X032004013>
- Lewkowicz, I. (2004). *Pensar sin Estado. La subjetividad en la era de la fluidez*. Buenos Aires / Barcelona / México: Paidós. <https://zoonpolitikonmx.files.wordpress.com/2014/06/lewkowicz-ignacio-pensar-sin-estado.pdf>
- Mönckeberg, M. O. (2008). Presentación. En A. Domedel & M. Peña y Lillo, *El mayo de los pingüinos* (pp. 9-11). Santiago: Ediciones Radio Universidad de Chile.
- Moulian, T. (1997). *Chile actual. Anatomía de un mito*. Santiago: LOM Ediciones/Universidad Arcis.

- Navarro, L. & Gysling, J. (2017). Educación general en el gobierno de Michelle Bachelet II: avances y rezagos. *Barómetro de Política y Equidad*, vol. 13: *Bachelet II. El difícil camino hacia un Estado democrático social de derechos* (pp.139-165). Santiago: Fundación Equitas / Ediciones SUR.
- Navarro, L. (2019). Educación escolar en los tiempos de Piñera II. *Barómetro de Política y Equidad*, vol. 15: *Chile en marcha, ¿atrás? El largo invierno de Piñera II* (pp. 115-132). Santiago: Fundación Equitas / Ediciones SUR.
- Pedró, F. & Puig, I. (1998). *Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Perazza, R. (2008). Lo político, lo público y lo educativo. En R. Perazza (comp.), *Pensar en lo público. Notas sobre la educación y el Estado* (pp. 43-80). Buenos Aires: AIQUE Grupo Editor.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2017). *Chile en 20 años. Un recorrido a través de los Informes sobre Desarrollo Humano*. Santiago: PNUD. <https://bit.ly/2Q3D4zU>
- Rizvi, F. & Lingard, B. (2013). *Políticas educativas en un mundo globalizado*. Madrid: Ediciones Morata.
- Schein, E. (1988). *La cultura empresarial y el liderazgo. Una visión dinámica*. Barcelona Plaza & Janes Editores.
- Schugurensky, D., Carpenter, S. & Weber, N. (2008). El impacto de las reformas educativas neoliberales en la práctica de los docentes. El caso de Ontario, Canadá. En R. Perazza (comp.), *Pensar en lo público. Notas sobre la educación y el Estado* (pp. 119-156). Buenos Aires: AIQUE Grupo Editor
- Stone, D. (2001). *Policy paradox: the art of political decisión-making*. Nueva York: W. W. Norton & Company.
- Tedesco, J. C. (1995). *El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*. Madrid: Grupo Anaya.
- Tedesco, J. C. (2012). *Educación y justicia social en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica / Universidad Nacional de San Martín.