

## Conflictividad social, Educación y Esfera Pública

Marcelo Mella Polanco

*Magister en Ciencia Política, U. Chile  
Académico Universidad de Santiago*

### CONFLICTIVIDAD SOCIAL, EDUCACIÓN Y ESFERA PÚBLICA

**Resumen:** Este artículo analiza algunos factores que inciden sobre la política educacional y que permiten explicar el carácter de la conflictividad social vinculada al tema de la calidad de la educación durante el primer año de la administración Bachelet. En el estudio se abordarán problemas como: ¿cuál es la incidencia del diseño de los procesos decisionales en los contenidos de las políticas durante los gobiernos de la Concertación? y por otra parte ¿en que consiste la conflictividad específica en materia educacional en nuestro país? El análisis partirá por comentar las condiciones generales para la implementación de una política pública capaz de generar gobernabilidad y desarrollo político en el contexto de los procesos de transición y consolidación democrática. En segundo lugar, se analizará un conjunto de factores que determinan la efectividad de la política educacional, tales como: la densidad de la esfera pública, la eficacia de los mecanismos de participación y el modus operandi en la elaboración de decisiones y políticas. Finalmente, se busca poner estas dimensiones en la perspectiva de profundas transformaciones culturales que han posibilitado en Chile la restauración de la dimensión constructiva y conflictiva de la política.

### SOCIAL CONFLICT, EDUCATION AND PUBLIC SPHERE

**Abstract:** This article analyzes some factors that influence the educational policy and allow explaining the character of the social conflict related to the topic of education quality during the first year of Bachelet's administration. The study deals with problems such as: what is the incidence of the decision processes design in the contents of the policies during Concertación's governments? and, on the other hand, what does the specific conflict in educational matters in our country consist in? The analysis starts with a comment about the general conditions for the implementation of a public policy which can generate governability and political development in the context of the transition and democratic consolidation processes. In the second place, a set of factors that determines the effectiveness of the educational policy -such as: the density of the public sphere, the efficiency of the participation devices and the modus operandi in the elaboration of decisions and policies- will be analyzed. Finally, we try to put these dimensions in the perspective of deep cultural transformations that have allowed the restoration in Chile of the constructive and conflictive dimension of politics.

**Palabras claves:** *Políticas educacionales, esfera pública, participación, policy making, conflicto social.*

**Key words:** educational policies, public sphere, participation, policy making, social conflict.

**Recibido:** 16/09/06

**Aceptado:** 13/11/06

El presente artículo analiza algunos factores que han convertido en Chile al tema de la educación en un problema generador de alta conflictividad social y de ingobernabilidad durante el primer año de la Presidenta Bachelet. Para fines del presente trabajo distinguimos dos clases de conflictividad que inciden sobre las expresiones políticas de resistencia a las políticas educacionales en nuestro país.

En primer término, un tipo de conflictividad general o difusa, vinculada al actual momento del desarrollo político del país, a sus dinámicas de modernización, a sus grandes cambios culturales y por lo tanto, a un conjunto de procesos multidimensionales y de rango estructural. Profundizando conceptualmente en esta perspectiva, Ralph Dahrendorf en su clásico libro “El conflicto social moderno”, ha analizado las implicancias para los procesos modernizadores de la tensión entre la extensión de “titularidades” y la extensión de “provisiones” (Dahrendorf 1990).

En segundo término, visualizamos un tipo de conflictividad social específica vinculada a las características propias de los procesos decisionales en educación y a los contenidos de estas políticas desde 1990 en adelante. Es sobre este punto que queremos reflexionar preferentemente, tratando de esclarecer la especificidad de los factores del conflicto por la calidad de la educación en Chile.

Ciertamente, ambos planos solo pueden separarse de manera tajante en términos heurísticos. Y no obstante, creemos que la conflictividad general, vinculada a los procesos de modernización y la específica, vinculada a las políticas educacionales se conectan e interactúan, entre otras dimensiones, en el nivel de los efectos no deseados, por ejemplo, en la generación de anomia y *ghettos* como manifestaciones de exclusión sistemática.

Bajo este contexto queremos indagar acerca de la relación entre la conflictividad difusa y la conflictividad específica, y particularmente, precisar en que consisten los factores exclusivos del conflicto por la calidad de la educación en Chile. Creemos que, respecto de los factores específicos, existen características estructurales en los procesos decisionales que aparecen de manera fehaciente en las políticas educacionales de la Concertación que generan el malestar y la conflictividad social que ha cristalizado durante el presente año. Dicho de otro modo, pensamos que conflictividad específica en materia de educación se encuentra determinada por situaciones orgánicas más generales que se relacionan con el proceso de construcción de hegemonía durante los gobiernos de la Concertación.

Además, queremos sostener que, como en otros tantos temas de política pública, el procedimiento y el contenido de la política educativa se encuentran estructuralmente interconectados. Acá “estructuralmente” quiere decir que existe interacción, no necesariamente intencional, entre procedimientos y contenidos de las políticas.

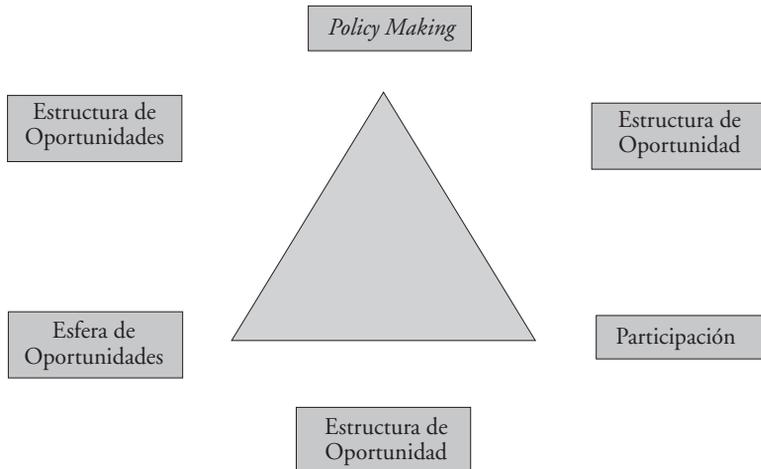
El análisis partirá por comentar las condiciones generales para la implementación de una política pública capaz de generar gobernabilidad y desarrollo político bajo las oportunidades y limitaciones de los procesos de transición y consolidación democrática. En segundo lugar, se analizará un conjunto de factores que determinan la efectivi-

dad de la política educacional. En primer término, el marco de coyuntura o estructura de oportunidades que muestra la dirección y énfasis que ha tenido la política educacional de la Concertación, así como las expresiones de frustración asociadas. Luego, se analizará la concepción del proceso de toma de decisiones operante en el gobierno, poniendo énfasis en la falta de innovación en *modus operandi* y contenidos. Finalmente, se analizará la densidad de la esfera pública y la eficacia de los mecanismos institucionales de participación como posibilidad de superar los obstáculos que surgen de decisiones en política educacional excesivamente elitizadas y tecnocráticas.

### 1. Educación, gobernabilidad y desarrollo político.

Richard Hardgrave ha señalado que cualquier decisión que aspire a producir desarrollo político deberá resolver satisfactoriamente el dilema de cuanto control social y cuanta participación se requiere frente al conflicto por una política pública (Carnero Rabat 1992). Dicho de otro modo, el desarrollo político consiste en un equilibrio dialéctico y contingente entre institucionalización y legitimación. Si existe un exceso de institucionalización, entonces la decisión surge desde cierto fundamento autoritario; si existe en cambio un exceso de legitimación la decisión implicará falta de liderazgo, ingobernabilidad y deterioro político. Se habla de excesos en uno y otro caso porque control y participación son tendencias enfrentadas en la decisión política en un juego de suma cero.

Un primer planteamiento que queremos desarrollar consiste en sostener la interdependencia de tres factores elementales para la toma de decisiones frente a un *issue* de política pública, a saber: la densidad de la esfera pública, la calidad de la participación, y la "estructura de oportunidad" (Cuadro 1).



Se trata, en nuestro caso, de que para la efectividad de una política educativa, además de las especificidades del tema provenientes de la coyuntura, parecen concurrir un conjunto de factores “universales” que determinarían la capacidad de la decisión para generar simultáneamente control social y legitimidad. Entre estos factores o condiciones, tal como se ha graficado en el esquema, se cuenta en primer término, la “Esfera Pública” que se define como el campo de interacción comunicativa donde se debaten asuntos públicos sin coacciones externas. En segundo lugar, la “Participación” entendida como la capacidad de tomar parte de las decisiones o como la existencia de mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*). En tercer lugar, la elaboración de políticas (“*Policy Making*”) que, suponemos siguiendo a Angel Flisfich, posee como criterio básico de eficacia política, que una decisión sea gobernable, esto es, que sea implementada oportunamente, que genere legitimidad social y que sea congruente con otras decisiones (Flisfich1989).

Frente a estos factores hay que agregar, al menos, otros dos; las particularidades políticas, históricas, institucionales y culturales de la educación como problema y, ciertamente, las condiciones del contexto que definen las reglas del juego, el capital político y social de los actores involucrados, es decir, lo posible y lo probable frente a un conflicto de tales características. A ambos factores los reuniremos en la “Estructura de Oportunidad”. Habría que añadir que en materia de políticas educativas, *policymaking*, esfera pública y participación constituyen ámbitos de prácticas en interdependencia estructural condicionadas por las características propias del tema.

Parafraseando a Werner Jaeger, la Educación debiera ser entendida en correspondencia al concepto de *Paideia*, esto es, un proceso de “conducción” hacia objetivos o fines legítimos socialmente establecidos en el marco de la Polis. En consecuencia, la primera condición para la elaboración de un modelo educativo en el que la sociedad se reconozca, consiste en la elaboración de consensos sociales extensos sobre el tema (Jaeger 1987).

Sin embargo, sería totalmente erróneo presuponer universalismo o univocidad al momento de afirmar que la condición básica para una política educacional efectiva y legítima en Chile actual consiste en la generación de consensos. Por lo menos resulta necesario aclarar que consensos son deseables y posibles en cada momento histórico. Frente a este punto: ¿Es posible concebir una legitimidad operante para la transición en sus años decisivos y otra clase de legitimidad operante para el tiempo presente?

Edgardo Boeninger señala en “Democracia en Chile; lecciones para la gobernabilidad”, que una condición de posibilidad para el despliegue de la transición consistió en el desarrollo de un proceso de convergencia entre amplios sectores respecto de la estabilidad política, el crecimiento económico y la paz social (Boeninger 1998: 367 a 370). Siguiendo a este autor, podríamos afirmar que la legitimidad fundamental para garantizar la irreversibilidad del mencionado proceso radicó en profundizar la cohesión y legitimidad horizontal intraélite. Simultáneamente, el efecto perverso de este modelo de gobernabilidad fundado en el consenso de los “actores estratégicos” se encuentra cifrado en el riesgo de un déficit de legitimidad o validación social.

El mismo Boeninger señala que, agotadas las tareas de la transición, el principal desafío político en el país ha sido fortalecer y legitimar las instituciones democráticas y el sistema político en el largo plazo. Este último desafío, a nuestro juicio, implica sustituir el concepto de legitimidad horizontal por uno de tipo vertical, donde lo fundamental reside, no tanto en la cohesión de la clase política, sino más bien, en la institucionalización y perfeccionamiento de mecanismos de participación (Boeninger 1998: 379 - 381).

## 2. Estructura de oportunidad

Un primer foco de interés acerca de las políticas educativas desarrolladas durante los gobiernos de la Concertación corresponde al debate entre cobertura y calidad. En esta materia se observa claramente en cifras divulgadas, por ejemplo, en la Encuesta CASEN y en los Informes del PNUD (desde donde se ha extraído el cuadro), que la cobertura ha aumentado significativamente entre 1990 y el año 2000. La tabla número 1 muestra como en cada etapa del proceso educacional existe un importante aumento de la cobertura, siendo la educación superior, el tramo mas favorecido de todos con un aumento que va desde un 15,3 % en 1990 a un 31,4 % en el 2000. Las otras cifras totales para el país son: para la cobertura de educación media, un aumento de un 80,4 % en 1990 a un 90,1% en 2000; para la cobertura en educación básica, un aumento de un 96,8% en 1990 a un 98,7% en 2000; y para la cobertura en educación preescolar, un aumento de un 20,9% en 1990 a un 32,4% en 2000.

COBERTURA EDUCACIONAL 1990 - 2000

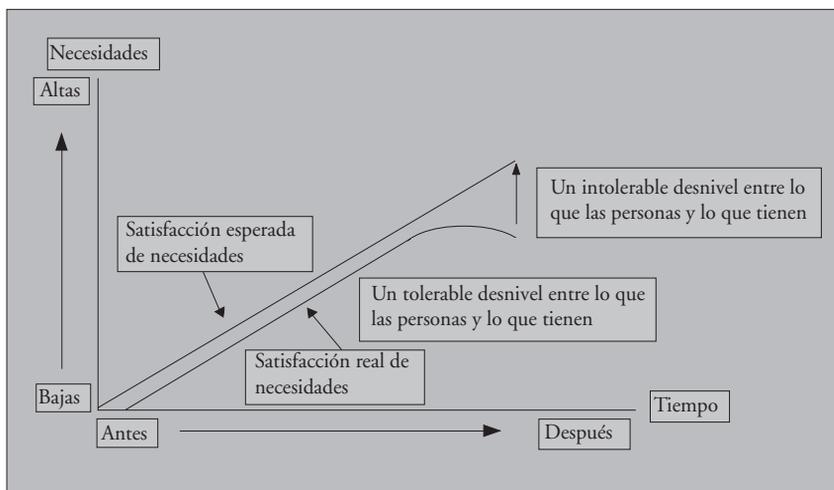
Región	Cobertura educación Preescolar		Cobertura Educación básica		Cobertura educación media		Cobertura educación superior	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
Tarapacá	30,9	35,2	98,8	99,5	90,7	94,0	16,7	32,4
Antofagasta	19,0	37,0	96,6	99,5	10,7	94,0	16,7	33,4
Atacama	24,3	39,6	96,7	98,5	85,1	92,9	6,8	20,1
Coquimbo	18,1	36,0	96,2	98,0	75,5	90,4	12,9	31,4
Valparaíso	20,0	31,4	96,9	98,0	84,4	93,2	23,1	35,9
O'Higgins	10,0	23,0	99,1	90,4	74,4	04,7	0,2	24,5
Maule	16,0	28,9	93,8	98,3	68,4	85,5	6,7	23,3
Bio-Bio	17,4	28,6	97,3	98,9	77,3	90,0	11,9	31,7
Araucanía	15,4	26,6	94,3	98,1	68,6	86,7	10,0	29,9
Loa Lagos	13,9	24,4	93,7	97,8	65,6	84,7	10,1	21,8
Aysén	16,4	38,4	96,0	98,5	76,8	89,1	1,5	21,7
Magallanes	22,9	39,2	97,9	98,6	87,8	91,8	10,9	34,2
Metropolitana	26,2	34,7	98,0	98,9	85,6	91,1	19,0	34,2
Pob.	20,9	32,4	96,8	98,7	90,4	90,1	15,3	31,4

Cuadro 2.

Fuente: Encuesta Casen 1990-2000

Un segundo elemento que caracteriza la coyuntura en materia de políticas educacionales, corresponde a la creciente expresión de expectativas insatisfechas o frustración en relación a la educación, que existe hoy en Chile. El problema de la frustración posee importancia para esta argumentación debido a que representa un factor decisivo en la explicación de la emergencia de nuevos actores y una creciente “marea movilizadora” por la calidad de la educación. Robert Gürr explicaba en su “teoría de la privación relativa”, que el principal factor que induce a la movilización y gatilla las expresiones de violencia en una situación de conflicto, es la brecha creciente entre expectativas de satisfacción de necesidades y necesidades efectivamente satisfechas.

El siguiente cuadro (cuadro 3) presenta de manera resumida los principales planteamientos de esta corriente explicativa sobre la violencia y los conflictos sociales.

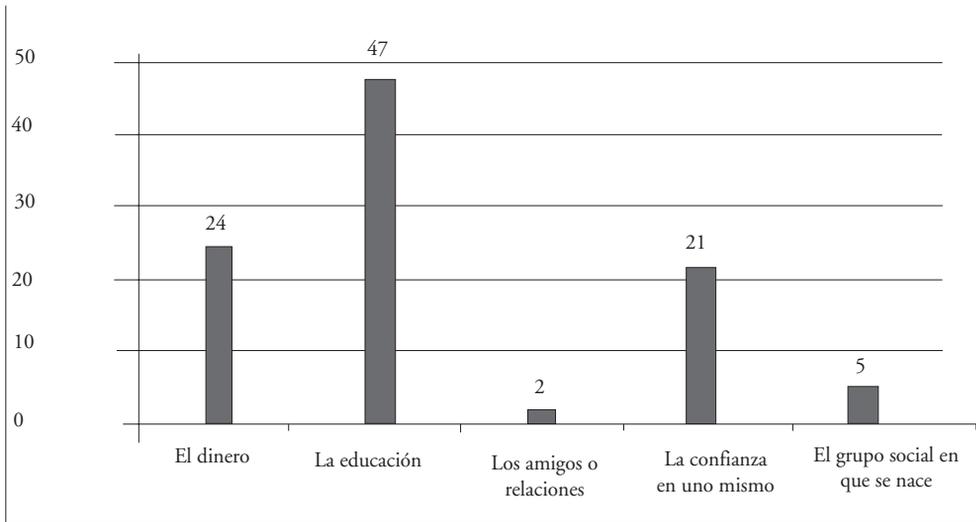


Cuadro 3

Así, la frustración como fenómeno se aprecia por lo menos en dos planos de manera incontrarrestable frente al tema de la educación. Primero, al considerar aspectos cualitativos y analizar en perspectiva comparada los resultados del sistema educativo en los últimos años; en segundo lugar, al considerar el rol que los ciudadanos le atribuyen a la educación como palanca de movilidad social.

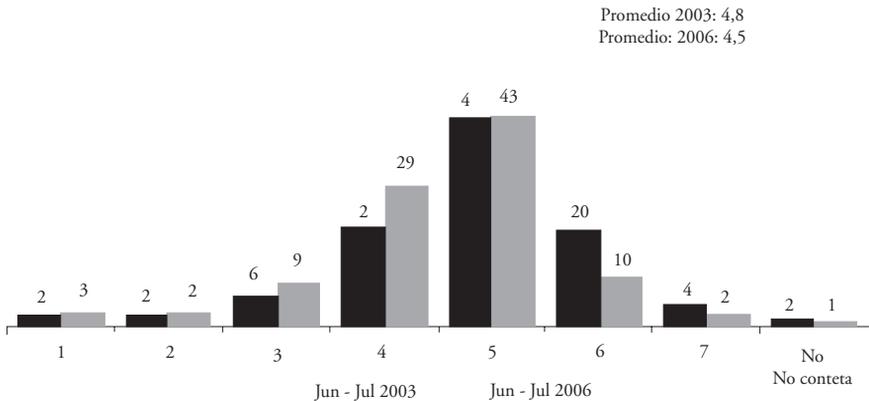
En esta materia, el cuadro 4 muestra una percepción ampliamente extendida, como es, la creencia que el principal mecanismo que permite el cumplimiento de los proyectos propios y por tanto, las expectativas de construir un proyecto de vida autónomo es, largamente, la educación. Los tres factores que permiten el desarrollo de proyectos propios según datos del Informe de Desarrollo Humano del PNUD-2004, son: la educación (47%), el dinero (24%) y la confianza en uno mismo (21%).

Elementos que ayudan a cumplir los propios proyectos (porcentaje)



Cuadro 4

Al mismo tiempo, el cuadro 5, muestra la calificación que los encuestados le ponen a la educación, frente a la pregunta: *¿Qué nota de 1 a 7 le pondría Ud. a la calidad de la educación en Chile?*

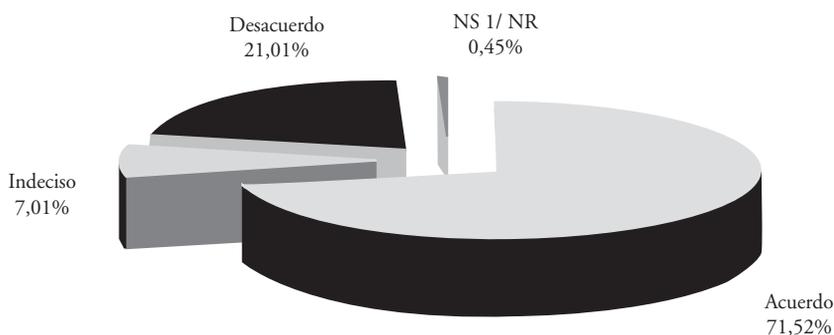


Cuadro 5.

Fuente: CEP. Encuesta Nacional de Opinión Pública Junio-Julio 2006.

Frente a dicha pregunta los encuestados responden en un 43% con nota 5, en un 29% con nota 4 y en un 10% con nota 6. Los datos del cuadro permiten comparar la nota promedio para el año 2006 (4,5) con el promedio para el 2003 (4,8), constatándose una baja en tres años, que se expresa en la totalidad de las cifras. Desagregadamente, las mayores diferencias entre el año 2003 y el 2006 corresponden a la nota 4 que sube de un 21% a un 29% y a la nota 5 que baja de un 20% a un 10%.

En el cuadro 6 se muestra datos de la Encuesta Nacional de Opinión realizada por la Universidad Academia de Humanismo Cristiano. En dicho estudio un amplio porcentaje (71,52%) de encuestados está de acuerdo con la afirmación “hay que ser adinerado para asegurar una educación de calidad a los hijos”. Estos datos permiten comprender hasta que punto, para un amplio segmento de ciudadanos la educación continúa reproduciendo la desigualdad social del país.



Cuadro 6

Fuente: Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Encuesta Nacional de Opinión 2005. Las chilenas y los chilenos frente a la modernidad.

Finalmente, un elemento de coyuntura relevante para la decisión en esta materia lo constituye el aparente fin del “efecto placebo” del modelo de democracia elitista, tecnocrático y altamente consensual que caracterizó el proceso de transición a la democracia en Chile. En este marco, aparece como un rasgo creciente de la sociedad civil en nuestro país, demandar un desarrollo substantivo e incluyente y no meramente procedimental y “cupular” de nuestro sistema político. Lo anterior tiene importantes implicancias, debido a que al parecer la democracia se lee o interpreta cada vez mas en clave subjetiva, autoafirmativa y reivindicativa y mucho menos en clave universalizante o como una situación constreñida por límites infranqueables de la “naturalización de lo social”. Crecientemente, la política y la democracia parecen recuperar su potencia constructiva del “orden social deseado”.

### 3. Policymaking y liderazgos

La constatación más fuerte del carácter elitista y tecnocrático en la toma de decisiones en materia de educación durante los gobiernos de transición, lo constituye probablemente el denominado Comité Técnico Asesor para la Reforma Educacional, también conocido como Comisión Brunner. Este perfil se refleja claramente en la composición del Comité: JOSÉ JOAQUÍN BRUNNER RIED, Ministro Secretario General de Gobierno, Ex Presidente del Consejo Nacional de Televisión y Coordinador del Comité; EDGARDO BOENINGER KAUSEL, Presidente Corporación Tiempo 2000, Ex Ministro Secretario General de la Presidencia; ENRIQUE CORREA RÍOS Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO; MONSEÑOR JUAN DE CASTRO REYES, Vicario para la Educación. Decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Católica de Chile; GABRIEL DE PUJADAS HERMOSILLA, Rector de la Universidad Educare ; VERÓNICA EDWARDS RISOPATRÓN, Directora del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación PIIE; GONZALO FIGUEROA YAÑEZ, Embajador De Chile ante UNESCO y Profesor de Derecho Civil en la Universidad de Chile; CRISTIÁN LARROULET VIGNAU, Director Ejecutivo del Instituto Libertad y Desarrollo; FERNANDO LÉNIZ CERDA, Presidente de ANAGRA S.A.; SERGIO MARKMANN DIMITSTEIN, Director de la Fundación Andes; ALFONSO MUGA NAREDO, Vicerrector Académico de la Universidad de Valparaíso; ANDRÉS NAVARRO HEUSSLER, Presidente Ejecutivo de SONDA; ANTONIO SANCHO MARTÍNEZ, Director del Programa Social del Instituto Libertad y Desarrollo; TERESA SEGURE MARGUIRAUT, Vicedecana Facultad de Educación, Humanidades y Arte de la Universidad de Concepción; CLAUDIO TEITELBOIM WEITZMANN, Director Ejecutivo Centro de Estudios Científicos Santiago; MANUEL VALDÉS VALDÉS, Presidente Comisión Educación Confederación de la Producción y Comercio; GONZALO VIAL CORREA, Historiador; FERNANDO RÍOS GONZÁLEZ, División Planificación y Presupuesto del Ministerio de Educación, Secretario Ejecutivo del Comité.

Desde el punto de vista ideológico, el Informe de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación del año 1994 instaló al mercado como principal mecanismo para garantizar calidad de la educación. En esta materia el informe de la Comisión Brunner estableció afirmaciones visiblemente comprometidas en lo programático con el modelo diseñado en Dictadura.

#### 3.1 *“El instrumento de la subvención escolar”*

Debe mantenerse como el principal mecanismo para transferir los recursos fiscales a los establecimientos subvencionados. La subvención favorece un uso adecuado de esos recursos al premiar la gestión eficiente y castigar o corregir la conducción inadecuada; incentiva la competencia entre las escuelas para atraer y retener estudiantes; y transfiere recursos a través de reglas transparentes y objetivas. Además, es un instrumento con bajos costos de

implementación, pudiendo perfeccionarse todavía sus procedimientos de aplicación, y plenamente compatible con la operación de establecimientos autónomos y responsables frente a sus alumnos, los padres y la comunidad”. (Informe Comisión Brunner, pág. 108)

En el párrafo seleccionado se aprecia con bastante fuerza, la confianza de la Comisión en los incentivos, la competencia y el libre flujo de la información como condiciones para la distribución de recursos entre establecimientos educativos, en una indiscutible aproximación a los dogmas básicos del mercado.

Profundizando en las orientaciones ideológicas asumidas y legitimadas por la Comisión Brunner, el Presidente Eduardo Frei en el Discurso del 21 de mayo de 1999, señalaba:

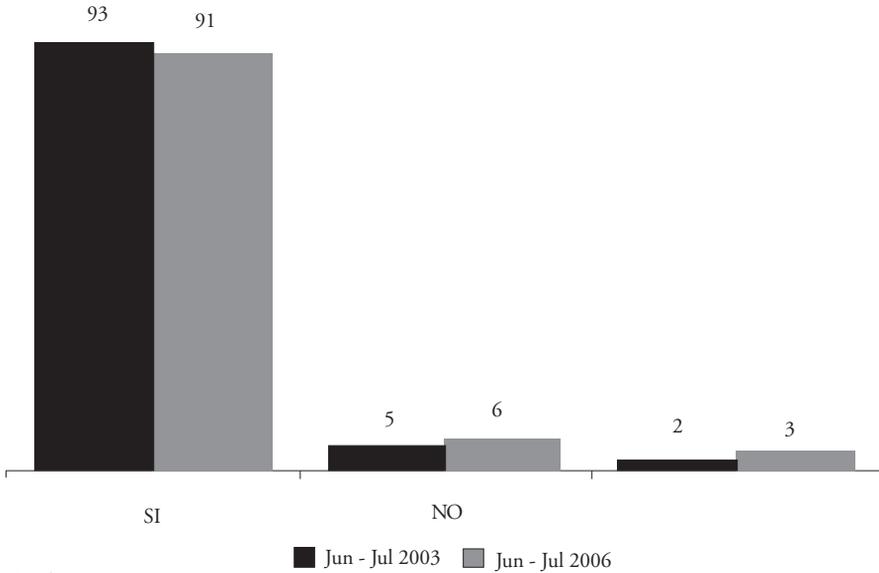
“La educación es el más poderoso instrumento de promoción social, como también lo fue durante otra etapa de la vida del país, cuando se formó la clase media chilena. Hubo, después, un período de grave abandono del sistema público, con nula inversión, empobrecimiento progresivo de la formación docente y deterioro notable de la infraestructura. Es lo que el primer gobierno de la Concertación comenzó a revertir a partir de 1990, con los programas de mejoramiento de la educación básica... Si queremos ser competitivos, si queremos agregar mayor valor a nuestros productos de exportación, si queremos desarrollar un sector de servicios que nos permita convertirnos en el centro neurálgico del comercio entre América Latina y otros macromercados, tenemos que mejorar la calidad de la educación”.

De las palabras del Presidente Frei se desprende una importante cuota de ambivalencia que se ha expresado constantemente durante las administraciones de la Concertación. Esta falta de un centro de gravedad se encarna por una parte, en la imagen de la educación como instrumento de movilidad y desarrollo social; y por otra, en la necesidad de ligar la modernización de la educación con el proceso de expansión de la economía exportadora.

No obstante, el tenor optimista de estos juicios que han operado en el imaginario concertacionista, en los últimos años han surgido múltiples voces que se interrogan sobre la consistencia y realismo de los fundamentos del modelo de mercado; siendo especialmente importantes los cuestionamientos a la racionalidad de los actores del sistema educativo. En este sentido, la última Encuesta Nacional de Opinión Pública del Centro de Estudios Públicos (CEP), correspondiente a junio-julio de 2006, entrega datos para discutir la creencia de que padres y apoderados buscan calidad en la oferta educativa. Así también, el economista de la Universidad de Chile Dante Contreras ha exhibido información que muestra cómo a pesar que discursivamente la demanda de calidad es efectiva, los actores del sistema no actúan de modo consistente con sus expresiones nominales de interés.

A partir de los datos entregados por la Encuesta Nacional de Opinión Pública del CEP se confirman los cuestionamientos a los mecanismos de mercado como instrumentos para una mejor distribución de recursos en educación. Frente a la pregunta: *¿Le gustaría a usted, recibir información detallada de los resultados de la prueba SIMCE para saber cómo le fue a la escuela, liceo o colegio de sus hijos en relación con otros estable-*

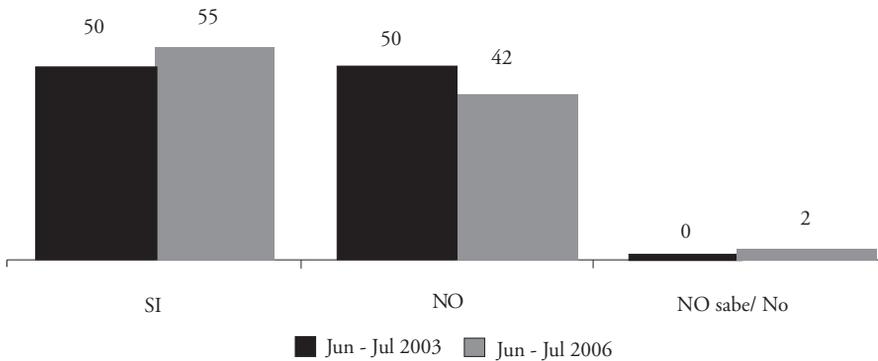
*cimientos?* (cuadro 7) la encuesta CEP entrega un categórico 91% correspondiente a una respuesta afirmativa (año 2006).



Cuadro 7.

Fuente: CEP. Encuesta Nacional de Opinión Pública Junio-Julio 2006

Sin embargo, el mismo estudio revela que del total de encuestados, ante la pregunta *¿Está usted informado sobre cómo le fue en la última prueba SIMCE al establecimiento de sus hijos?* (cuadro 8) un 42% en el 2006 y un 50% en el 2003 respondió negativamente.



Cuadro 8.

Fuente: CEP. Encuesta Nacional de Opinión Pública Junio-Julio 2006.

Por otra parte, es posible advertir un debate emergente en el país acerca del contenido y los procedimientos genuinamente democráticos de las políticas educativas en base a la experiencia reciente, luego de las movilizaciones de los estudiantes secundarios en los meses de mayo y junio. Preguntas como por ejemplo si ¿los contenidos progresistas de las políticas educativas se encuentran determinados previamente por la existencia de procedimientos democráticos? o en cambio ¿procedimientos y contenidos de las políticas se desarrollan por canales relativamente independientes? Al mismo tiempo ¿Qué sintonía y coherencia existe entre el discurso de los actores y sus prácticas políticas efectivas?

Estos dilemas aparecen con fuerza al abordar reflexivamente las definiciones programáticas de la Concertación, sus políticas específicas y sus efectos o resultados. Especialmente conflictivo resulta el dilema de la continuidad y/o ruptura que determinadas políticas concertacionistas presentan con el modelo de desarrollo instaurado por la Dictadura. Dichos problemas de análisis surgen, por ejemplo, en la discusión respecto de la comparabilidad de los datos nacionales, en cobertura educacional y rendimiento académico de los estudiantes respecto de otras experiencias internacionales.

En el cuadro 9, que muestra el grado de conocimiento cívico por país, Chile aparece muy por debajo del promedio internacional y flanqueado por países como Rumania, Letonia y Colombia con condiciones socioeconómicas claramente diferentes a las que presenta nuestro país.

CONOCIMIENTO CIVICO (CONOCIMIENTO DE CONTENIDOS Y HABILIDADES INTERPRETATIVAS)

Clasificación	País	Conocimiento de contenidos	Habilidades interpretativas	Conocimiento cívico total
1	Polonia	+ 112	+106	+111
2	Finlandia	+108	+110	+109
3	Chipre	+108	+108	+108
4	Grecia	+109	+105	+108
5	Hong Kong	+108	+104	+107
24	Lituania	-94	-93	-94
25	Rumania	-93	-90	-92
26	Letonia	-92	-92	-92
27	Chile	-89	-88	-88
28	Colombia	-89	-84	-86

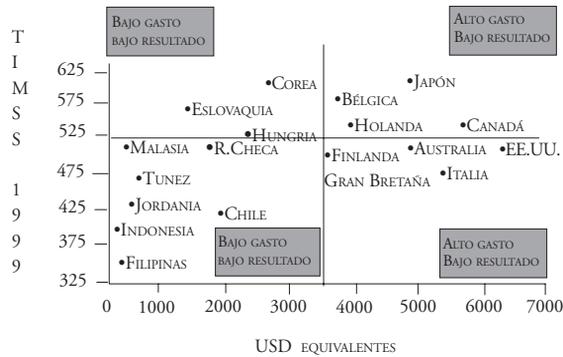
Cuadro 9

**Nota:** por sobre el promedio internacional: - :bajo el promedio internacional.

**Fuente:** International Association for the Evaluation of Educational Achievement, 2001

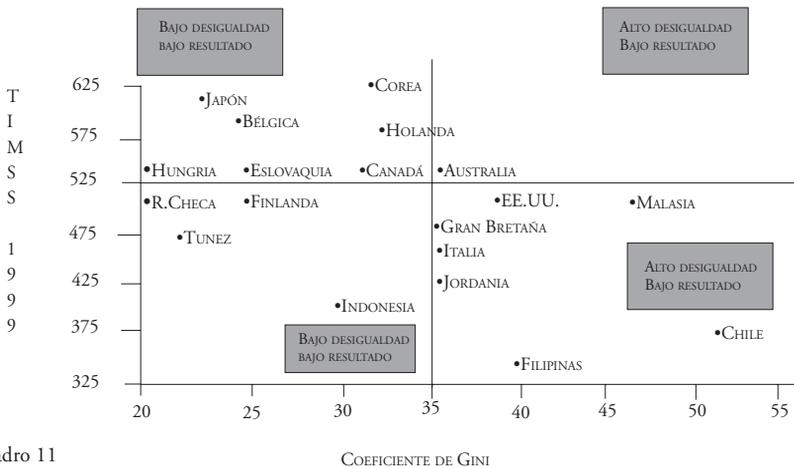
A partir de la información contenida en el cuadro anterior, se puede contrastar el aumento de la cobertura educacional desde 1990, con el evidente rezago del país en el contexto internacional en conocimiento de contenidos de formación cívica y habilidades interpretativas.

Esta misma situación de atraso se aprecia cruzando, en un gráfico de dispersión, los resultados de la Prueba Internacional TIMSS de 1999 con el gasto en educación (Cuadro 10). En este cuadro Chile se encuentra en el grupo de países que combina bajo gasto con bajos resultados; en una similar situación a países como Túnez, Jordania, Indonesia y Filipinas.



Cuadro 10

Por otra parte, al cruzar los resultados de la TIMSS con el coeficiente de Gini, utilizado para medir niveles de desigualdad (Cuadro 11), Chile se ubica igualmente en un bajo lugar, considerando el desempeño en estas variables, a saber, alta desigualdad y bajos resultados en la calidad de la educación.



Cuadro 11

Frente a estos datos que muestran el atraso de Chile frente a los estándares internacionales que miden la calidad de la educación y la incapacidad de las políticas concertacionistas de generar los avances que se aprecian en otros ámbitos, han surgido un conjunto de reacciones altamente dogmáticas desde el oficialismo que van desde discutir la misma posibilidad de la comparación de nuestro país con otras experiencias internacionales hasta dejar de realizar el TIMSS. Lo cierto es que en materia de competitividad y funcionamiento de los mercados, Chile se encuentra en un buen ranking internacional y la comparación es presentada por la Concertación como prueba del éxito del modelo y del pleno funcionamiento de la democracia.

Al parecer lo que ocurre es que, la propia dinámica establecida por la matriz de transición pactada se ha desplegado sobre la base de un fuerte proceso de integración horizontal y cohesión ideológica de la elite que determina un conjunto de temas inmunizados del debate público (regla mordaza). Uno de estos temas, ha sido el sistema económico y el modelo de desarrollo centrado en la “mano invisible” del mercado. En el caso de la Educación este fenómeno aparece con la defensa expresa o tácita que ha realizado la clase política de la LOCE y de la Municipalización y con el “juego del gallina” (chantaje para obtener cooperación) de la derecha que amenaza con acabar con las últimas “rigideces” del Estatuto Docente.

En consecuencia, existen tres criterios que se expresan subjetivamente en los actores que se han movilizado a favor de un cambio en los procesos de elaboración de políticas educacionales. Primero, una creciente desconfianza de las “políticas de expertos” para la búsqueda de soluciones en la brecha cobertura-calidad, en gran medida, debido a que no han logrado incorporar la dimensión cultural y estrictamente política en los procesos decisionales. Segundo, la dificultad de un debate efectivamente reflexivo y autocrítico entre expertos y líderes políticos que no redunde en la cooptación de actores o en la clientelización del conflicto. Y finalmente, la necesidad de influir desde el debate público en el diseño y la implementación de las políticas.

#### **4. Esfera pública y participación**

Precisamente, recoger los tres criterios señalados anteriormente, constituye parte de los fundamentos de una experiencia relevante en innovación de políticas educacionales que se desarrolló en las postrimerías de la administración Lagos, a saber, los Diálogos Ciudadanos por la Calidad de la Educación (DCCE).

Hemos sostenido anteriormente que la necesidad de transformar la esfera pública en un espacio de deliberación denso se entronca con la existencia de mecanismos de participación efectivos. La existencia de un modelo de democracia dialógico resulta una condición básica para la toma de decisiones en Educación, de manera que las políticas sean generadoras de un amplio reconocimiento y compromiso ciudadano.

Por cierto, no existe consenso respecto de la connotación del concepto de esfera pública para efectos prácticos del proceso decisional. Simplemente, quisiéramos cifrar el

INDICADORES DE COMPETITIVIDAD

	GLOBAL	TECNOLOGIA	MACROECONOMICA	INSTITUCIONES	INGRESO POR HABITANTE 1999 \$ PPP	RANKING
<i>Escandinavos</i>						
Finlandia	1	3	11	1	23096	14
Noruega	6	7	6	6	28433	2
Suecia	9	6	29	7	22636	16
<i>Desarrollo de Oceanía</i>						
Australia	4	5	18	8	24574	11
Nueva Zelanda	10	11	16	4	19104	21
<i>Sureste Asiático</i>						
Filipinas	48	40	27	64	3805	58
Indonesia	64	61	54	66	2857	67
Malasia	26	22	9	39	8209	40
Tailandia	34	39	15	42	6132	47
<i>Andinos</i>						
Bolivia	67	67	73	62	2355	68
Chile	28	42	21	21	8652	36
Colombia	63	56	67	57	5749	50
Ecuador	68	69	66	68	2994	65
Perú	60	62	63	45	4622	5
Venezuela	61	55	47	65	5495	52

Fuentes: Vial y Cornelius editores (2002)

debate acerca de la esfera pública en dos posiciones: aquella que la define como un ámbito distanciado de deliberación, participación y contestación social; y aquella que la entiende como objetivación e inclusión progresiva de diversos intereses colectivos. La primera posición corresponde a una concepción elitizada y tecnocrática de la esfera pública, en la cual, la única participación posible es aquella de opiniones individuales que buscan defender las esferas de “libertad negativa” frente al poder del estado. En cambio, la segunda posición corresponde a una concepción participativa, pluralista e incluyente de la esfera pública, la cual se expresa materialmente en capacidades de acción y “libertades positivas”. Al primer camino se le identifica con la tradición liberal de raíz utilitarista y al segundo, con la tradición pluralista o de republicanismo cívico.

Fernando Flores que ciertamente adscribe al segundo camino señala frente a esta discusión:

No es difícil ver que la esfera pública puede ser entendida como soporte e instrumento para materializar y contribuir a los bienes tanto de la libertad positiva como negativa [...] Por lo tanto, la esfera pública puede hacer una contribución importante a la libertad positiva. Pero esto requiere que las reglas y las decisiones que nos gobiernan sean determinadas por el pueblo. Esto significa (1) que la gran masa de personas debe tener algo que decir respecto a cuales deben ser las reglas y no solo esperar a que les diga cuales son; (2) que su intervención debe ser genuinamente suya y no manipulada por la propaganda; (3) que, hasta cierto punto, debe reflejar sus opiniones y aspiraciones. [...] La existencia de una esfera pública hace comprender a muchos que pueden participar en el diseño de sus vidas usando como procedimiento el integrar a otros ciudadanos en la discusión de los temas del día. (Flores 2001: 162).

En este marco, la experiencia de los Diálogos Ciudadanos por la Calidad de la Educación (DCCE) significaron un intento importante, aunque zigzagueante, desplegado durante el gobierno de Ricardo Lagos para disminuir la brecha creciente entre construcción social de expectativas en educación y satisfacción social efectiva.

Los Diálogos fueron una experiencia impulsada por el Ministerio de Educación a través de la División de Proyectos Externos (DIPE) y la Universidad de Chile a través del Departamento de Ingeniería Industrial entre los años 2003 y 2004. El propósito central de los Diálogos era convocar a la ciudadanía a un proceso de reflexión respecto de la calidad de la Educación Básica y Media, para identificar desde la experiencia subjetiva problemas, responsables y soluciones (Rupin 2005: 10). Esta experiencia se desarrolló en el contexto del cambio de estilo de gestión del Ministerio de Educación implementado por Sergio Bitar.

Desde el punto de vista teórico, los Diálogos se fundamentan en la hipótesis de la potencial crisis de los sistemas de decisión tradicionales que en determinados temas, por su complejidad, resultan ineficaces para “interpretar el bien común”, redundando en un aumento de la movilización y la “contestación social” (Ibid: 12).

El proceso de implementación de los DCCE consistió en tres fases: un sondeo inicial, un conjunto de cinco diálogos ciudadanos y el establecimiento de un foro en Internet; (Ibid: 15) todas estas actividades realizadas entre agosto de 2003 y marzo de 2004.

Sin embargo, los DCCE no solo trataron de abordar aquella dimensión subjetiva emergente del conflicto en materia de educación, sino también establecer la infraestructura básica para articular comunicación, medidas de confianza y control sobre los actores sociales potencialmente movilizados. Si bien es cierto, los DCCE permitieron el reconocimiento y la objetivación de ciertas demandas en educación, también resulta acertado, a nuestro juicio, suponer que esta oportunidad estableció impensadamente nuevas condiciones para la organización del movimiento secundario.

## Conclusión

Un primer problema que se ha analizado en este artículo es el de la relación entre procedimientos y contenidos de las políticas educativas. En este sentido, se ha planteado que existe interacción, por lo tanto autonomía limitada, entre los aspectos formales y el fondo en las decisiones. No es posible, por tanto, sostener la idea de que una política progresista en educación puede ser implementada con éxito en el tiempo, con recurso exclusivo a la imposición y el control social. Una política educativa democrática, oportuna, eficaz y congruente, que pueda generar desarrollo político, debiera ser fruto de cierto acuerdo social básico construido desde una esfera pública densa e incluyente. Vale decir, una política capaz de generar desarrollo en materia de educación, será en primer término, aquella capaz de avanzar y conducir al país hacia fines socialmente compartidos y tales fines sólo parecen ser posibles de definir "con el concurso" de la sociedad civil.

Se ha mostrado como la tendencia predominante durante los tres gobiernos de la Concertación ha implicado profundizar el componente tecnocrático de la decisión y al mismo tiempo, consolidar apoyos "horizontales" dentro de la clase política.

Por otra parte, se ha relevado la necesidad de establecer decisiones en política educativa que posibiliten cierto equilibrio y sinergia entre el control social y la participación. Para ello, las decisiones en educación deben articular una relación funcional y de refuerzo entre la forma o el modo de concebir la toma de decisiones, la cantidad y calidad del debate público y la efectividad de los mecanismos de participación que permiten influencia y control desde los actores de la sociedad civil. Además, resulta necesario estimar las condiciones de contexto y estructuras de oportunidad, que sitúan la decisión en el marco de externalidades específicas frente a las cuales resulta posible evaluar su eficacia.

En segundo lugar, la estructura del conflicto por la calidad de la educación en Chile se define por una dimensión objetiva (no intencional) y otra subjetiva (intencional). En el primer nivel se cuentan los datos que muestran bajo nivel de gasto, bajo rendimiento en las pruebas internacionales y un persistente defecto en la distribución del ingreso. En la dimensión subjetiva de este conflicto aparece crecientemente el problema de la frustración y las expectativas insatisfechas, proceso alimentado también por cierto dogmatismo presente en la retórica concertacionista. Recuérdese la frase de Bachelet al iniciar su administración que rezaba que su gobierno impulsaría la "revolución educacional más importante de nuestra historia".

Finalmente, hay que hacer mención en el tema de las oportunidades para la decisión al aparente término de lo que hemos llamado “el efecto placebo” del modelo de transición que ha potenciado un “descongelamiento” creciente de la reflexividad ciudadana frente a las políticas públicas. Por este fenómeno, desde los primeros años de la transición, diversos actores políticos, en un proceso de adaptación a lo posible, han trastocado su racionalidad renunciando a reivindicaciones necesarias y consistentes con sus definiciones identitarias históricas. Norbert Lechner llamó al fenómeno del rechazo sistemático al enfrentamiento y el conflicto, como sello de los primeros años de democracia, “la naturalización de lo social”. En los últimos años, sin embargo, ha acaecido paulatinamente un proceso cultural de importancia en el país que ha producido la recuperación del carácter constructivista de la política y la pérdida de temor frente al conflicto.

Todos estos factores concurren para determinar un triple desafío para los procesos decisionales en educación: la necesidad de reevaluar críticamente los niveles de continuidad o ruptura entre las políticas educativas de la Concertación y los marcos normativos generados por la Dictadura; por extensión, la necesidad de innovar en lo programático, esto es, en las concepciones filosóficas y políticas de fondo, para lo cual el diálogo y la participación efectiva resultan una buena vía para zanjar conflictos; finalmente, la necesidad de diseñar nuevos modos de gestión de las políticas, particularmente, sustituir los procedimientos elitistas de decisión por participación vinculante para la formulación de políticas.

Este complejo desafío para las políticas educacionales implica una profunda transformación en las formas de entender la decisión política y el papel que le cabe jugar a la ciudadanía en dicho proceso. Una vez culminado el tiempo de la transición a la democracia, cuyo objetivo básico fue evitar la posibilidad de la regresión autoritaria, se hace necesario entender los siguientes desafíos como parte de un nuevo desarrollo como es, la consolidación democrática y la democratización de las instituciones. Dicho cambio de matriz pasa por transformar progresivamente los fundamentos de la decisión política desde el imperativo de la legitimidad horizontal intra elite a la legitimidad vertical que implica ciudadanía activa, *accountability* y mayor contestación social frente a las políticas.

## Bibliografía

- Boeninger, E. (1998) “*Democracia en Chile: Lecciones para la gobernabilidad*”. Santiago: Andrés Bello.
- Carnero, T. (compilador) (1992) “*Modernización, desarrollo político y cambio social*”. Madrid : Alianza Editores.
- Dahrendorf, R. (1990) “*El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad.*” Madrid: Mondadori.
- Flisfisch, A. (1989) “Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión”. *Revista Mexicana de Sociología*. México DF. Vol 51, N° 3, julio-septiembre.

- Flores, f. y Otros (2001) *"Abrir nuevos mundos"*. Madrid: Taurus. Jäeger, W. (1987) *"Paideia."* México:. Fondo de Cultura Económica.
- Rupin, P. (2005) *"Los Diálogos Ciudadanos por la Calidad de la Educación. Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas"* Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Escuela de Posgrado. Universidad de Chile. Santiago.