



**FLACSO**  
CHILE  
Biblioteca

G239  
DT-EC.43

C.3.

Documento de Trabajo  
FLACSO - Programa Chile  
Serie Educación y Cultura Nº 43  
Santiago, Enero de 1994.

15.620.-

S E R I E  
Educación y Cultura

685.-

EL CONTEXTO SOCIO-POLITICO Y  
CULTURAL DE LA POLITICA  
EDUCACIONAL CHILENA. \*

Manuel Antonio Garretón

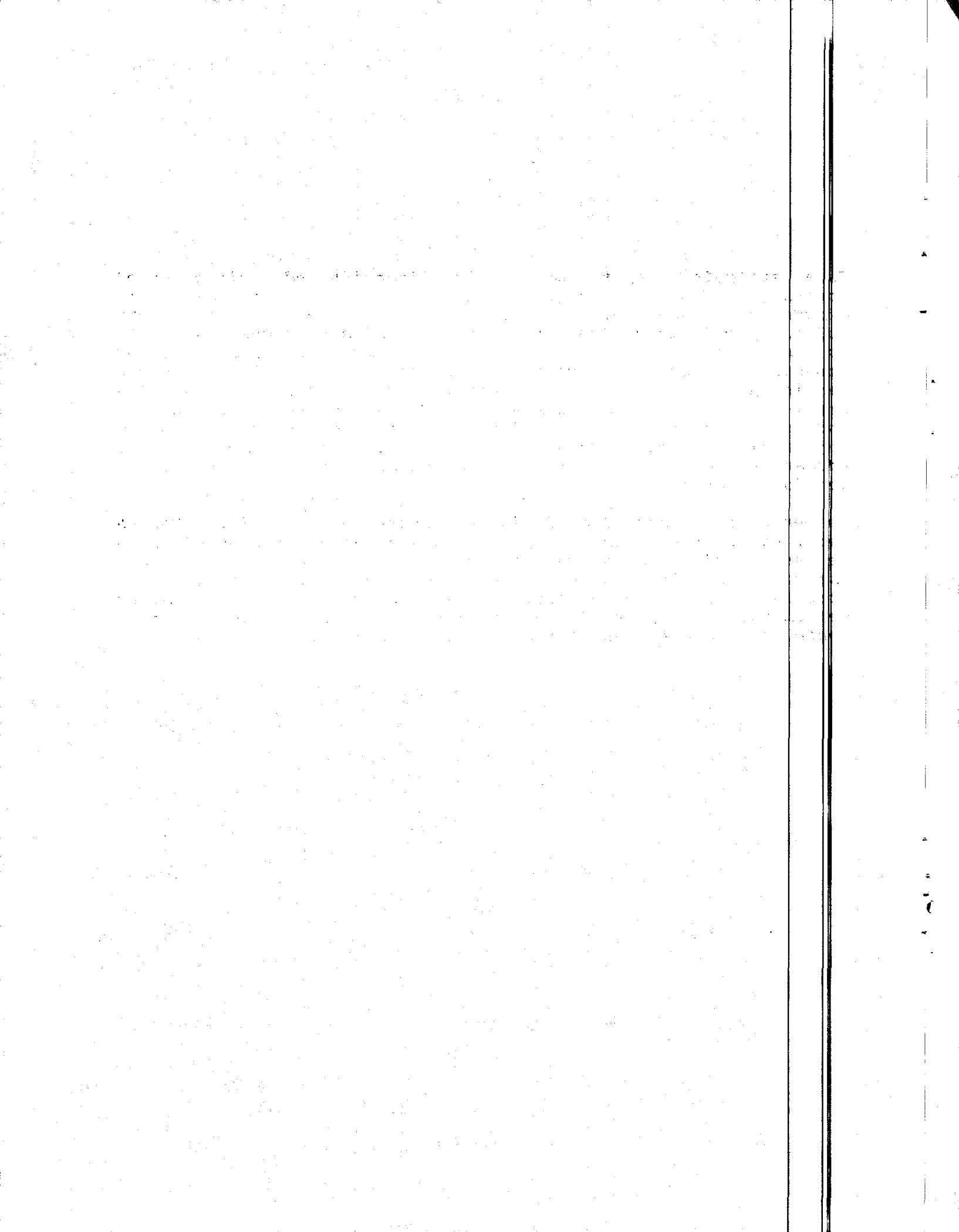
\*Versión revisada y corregida del trabajo presentado al Seminario Challenges for the Chilean Educational System: Internationalization of the Economy and Democratization, Institute of Social Studies (ISS), La Haya, Holanda, 17-19 Mayo 1993. Las ideas aquí expresadas son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a las instituciones en que trabaja.

Esta serie de Documentos es editada por el Programa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en Santiago de Chile. Las opiniones que en los documentos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de la responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente los puntos de vista de la Facultad.

## RESUMEN

Este artículo intenta ubicar la dimensión educacional en el contexto de dos procesos que definen a la sociedad chilena en la década del noventa: la democratización, tanto social como política, y la modernización, tanto económica como cultural. No es un análisis de la política educativa misma, sino de los impactos y aportes recíprocos entre ella y los procesos mencionados. Dicho de otra manera, se trata de una mirada a los problemas educacionales "desde fuera" del sistema, lo que es indispensable, pero a la vez insuficiente, y exige su complemento con la mirada técnica "desde dentro". Ello porque hay dinámicas educativas que no se reducen a su contexto, sino que tienen densidad propia.

La perspectiva para el análisis del contexto es doble. Por un lado, explicativa, es decir, se trata de entender cómo el curso de las políticas educativas ha sido determinado por la naturaleza específica de los procesos mencionados en el caso chileno. Por otro lado, normativa, es decir, tales procesos son vistos, en determinada significación de los mismos, como deseables y, por lo tanto, se trata de insertar en ellos la política educativa.



## I. LA DEMOCRATIZACION POLITICA Y SOCIAL

Tanto en el caso latinoamericano, en general, como en la situación chilena, el proceso político fundamental de los últimos tiempos ha sido la construcción de sistemas democráticos, lo que ha significado, por un lado, la transición desde regímenes autoritarios o la extensión de instituciones representativas de carácter restringido hasta ahora, y, por otro, enfrentar los problemas de consolidación de estos nuevos regímenes democráticos<sup>1/</sup>.

El problema principal de estas transiciones o redemocratizaciones políticas no es tanto la cuestión de la consolidación, que, en parte, es materia de tiempo, sino su carácter inconcluso o incompleto. Ello se expresa en la mantención de enclaves autoritarios heredados del régimen anterior, entre los que se cuentan instituciones y normativas no democráticas; problemas de carácter ético-simbólico como las violaciones de derechos humanos ocurridas bajo el régimen militar; actores, especial aunque no exclusivamente militares, nostálgicos del autoritarismo y proclives a la desestabilización; y orientaciones culturales antidemocráticas. En el caso chileno, se daban principalmente la herencia de instituciones diseñadas bajo el autoritarismo como la

---

<sup>1/</sup> Para el análisis de los procesos de democratización política en el caso chileno, del que extraeré las ideas que sobre ello se exponen aquí, ver mi trabajo "La redemocratización política en Chile. Transición, inauguración y evolución". (Estudios Públicos, Santiago Nº 42, Otoño 1991).

Constitución, las leyes orgánicas, el sistema electoral, etc.; la cuestión de los derechos humanos; y la presencia del núcleo duro del pinochetismo, aunque sin mucho poder político. De ahí que la primera tarea que enfrentaba el gobierno democrático era la de superar o neutralizar tales enclaves y completar la transición.

La consolidación democrática supone, obviamente, la superación de los enclaves autoritarios, sin lo cual, lo que se establece no será estrictamente un régimen democrático y estará amenazado permanentemente por tensiones e inestabilidades. Fuera de este primer aspecto, la consolidación democrática está asociada a otros dos procesos.

Por un lado, al de democratización social, lo que significa en términos precisos la eliminación de la extrema pobreza y la drástica reducción de los niveles de desigualdad social. Dicho de otra manera, de lo que se trata es de definir si el país se inserta en el mundo y se desarrolla con poco más de un tercio de su población, actividades y territorio, o si lo hace como nación: si los que nacieron perdedores lo serán por las próximas generaciones o si habrá una oportunidad para ellos. Este aspecto es la otra cara del proceso de modernización al que nos referiremos, y no cabe discutir aquí si es o no una condición de estabilidad de la democracia, por cuanto en todo caso es un imperativo ético de ésta y de la sociedad.

Por otro lado, a la transformación de la matriz socio-política, es decir, de la relación entre Estado, sistema de representación y base socio-económica de actores sociales o sociedad civil. Hasta inicios de la década del setenta, ella se caracterizó por la imbricación de sus tres componentes, con un fuerte peso de la articulación político-partidaria con un Estado centralizador y una gran debilidad y escasa autonomía de la sociedad civil y los actores societales. Bajo el régimen militar, el Estado aumentó sus funciones coercitivas, redujo su papel integrativo y redistributivo y su aparato organizacional; el sistema de representación fue suspendido y desarticulado y se le buscó reemplazar por los principios mercantiles y los actores sociales se empobrecieron y vieron disminuidas sus capacidades de constitución y acción colectiva. Con todo, se generaron algunas bases para una futura mayor autonomía de la sociedad civil. La tendencia más profunda de reconstitución de una matriz socio-política, atravesada por dinámicas contradictorias y regresivas en los diferentes países de América Latina, parece apuntar al triple fortalecimiento y autonomía de sus tres componentes en tensión complementaria entre ellos. En algunos países se está en pleno proceso de descomposición o desarticulación de la matriz previa, en otros este aspecto fue ya realizado y se asiste al surgimiento embrionario de rasgos constitutivos de una nueva matriz. El caso chileno pertenece a este último tipo de países.

Democratización política y social y transformación de las relaciones entre Estado, sistema de representación y sociedad civil hacia el fortalecimiento, autonomía y complementariedad entre ellos, son a la vez metas políticas y contexto obligado de los procesos que se dan en otras esferas de la sociedad y, manteniendo la autonomía de cada uno de ellos, permiten entenderlos y enfrentarlos mejor.

En relación a la educación y a las políticas educativas, señalaremos algunas implicancias de este contexto socio-político, en términos de las restricciones, las orientaciones y logros de la política, y sus déficit<sup>2/</sup>.

Así, hay una restricción de cualquier política educativa de tipo democrática que proviene del marco institucional, orgánico y normativo, heredado del autoritarismo. En el plano estrictamente normativo, la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) cristalizó un sistema educativo inadecuado en su estructura y niveles, rigidizando las posibilidades de reforma, generando instancias controladoras y normativas sin los atributos necesarios en su composición, dificultando el debate sobre las orientaciones valorativas del sistema. El gobierno se vio entrampado en esta situación y, para no detener el desarrollo de

---

<sup>2/</sup> Una completa y sistemática descripción de las políticas educacionales del gobierno democrático inaugurado en 1990, en "Educación de calidad para todos". (Ministerio de Educación, Santiago, 1993).



sus políticas educativas más urgentes, trabajó con esta institucionalidad sin buscar su modificación global y enfrentando a poderes institucionales y orgánicos que funcionaban como instancias de veto. Incluso el proyecto tardío de reforma a la LOCE adolece de concesiones a la normativa heredada que pueden contribuir peligrosamente a ratificar situaciones no deseadas<sup>3/</sup>. En el plano más orgánico, el régimen democrático recibió un Estado profundamente debilitado en su capacidad de orientación y gestión del sistema educativo y un proceso de descentralización y municipalización que, si bien fijaba los parámetros del tipo de gestión futura, adolecía de enormes defectos en cuanto al financiamiento, la unidad y la equidad del sistema. Aquí también, se prefirió no retrasar el desarrollo de políticas educativas y no intentar reformas sustanciales, y, aunque en un punto se logró un mejoramiento significativo, cual fue la situación de los profesores a través del Estatuto Docente, la gestión arrastró el lastre de un aparato estatal inadecuado que se transforma en un cuello de botella no resuelto, sino quizás agravado por la dualidad "administración vs. expertos".

---

<sup>3/</sup> Por ejemplo, la estructura de la educación superior sigue siendo la misma, la finalidad de racionalización y reducción de la proliferación de Universidades se cumple en parte para el futuro, pero no se resuelve el problema actual de exceso de instituciones y de proliferación de carreras sin resguardo de la calidad y responsabilidad de la oferta, no se hace extensiva la readecuación de estatutos a todas las instituciones de educación superior; no se tecnifica la capacidad del Consejo Superior de Educación y su composición sigue siendo relativamente inadecuada para sus funciones, etc.

El logro mayor de la orientación de la política educativa ha sido en el plano de la democratización en dos dimensiones. Por un lado, en la eliminación o superación de residuos autoritarios en los establecimientos, especialmente en la educación superior, y en la promoción de la idea de proyectos educativos a elaborar por las comunidades escolares. Por otro lado, en lo referido a la democratización social, es decir, en el acceso más equitativo a una educación de mayor calidad, donde las políticas de emergencia se complementan con medidas más permanentes especialmente en el nivel de educación básica. En la educación parvularia y media, si bien la cobertura aumenta, en el primer caso ella es absolutamente insuficiente y deja a la gran mayoría de los niños sin acceso a la estimulación temprana sistemática, y en el segundo, la inadecuación de la estructura tiende más a reproducir desigualdades que a darle a la ampliación de la cobertura la dimensión de equidad.

En síntesis, en relación al proceso de democratización social y política, en el sentido que lo hemos descrito más arriba, el déficit mayor de las políticas educativas se halla, en primer lugar, en la ausencia de reforma del aparato estatal y normativo de la educación heredado del régimen militar. En segundo lugar, en la aún baja cobertura de la educación parvularia. En tercer lugar, en la mantención de la estructura de la educación media y superior que, a su vez, tienen que ver con los problemas de modernización a que nos referiremos enseguida.

## II. LA MODERNIZACION Y EL CONTEXTO CULTURAL

Junto a la construcción de democracias políticas estables y a la democratización social que signifique la erradicación de la pobreza y la disminución de los niveles de desigualdad sociales, las sociedades latinoamericanas, Chile entre ellas, enfrentan el desafío de su modernización, una de cuyas dimensiones es la inserción internacional y el crecimiento económico.

Aquí es conveniente también retomar brevemente la discusión hecha en otros artículos sobre la naturaleza del proceso de que estamos hablando, pues tras los debates sobre modernización y modernidad se esconde muchas veces una ideología que confunde estos dos conceptos en aras de identificarlos con un solo modelo histórico. Lo que está en juego no es si estos países deben insertarse en los procesos de transnacionalización o si deben modernizarse o crecer económicamente. Lo que está en juego es, por un lado y como ya indicáramos, quiénes serán los que se inserten y se desarrollen y, por otro lado, el cómo se hará tal inserción. Y el peligro está hoy en día en que parece imponerse un solo modelo de modernización identificado a la modernidad y que éste, simplemente, no parece dejar espacio para inserciones nacionales completas, sino sólo para sectores minoritarios de cada sociedad y, en algunos casos, ni siquiera para partes de ella.

La modernidad no es otra cosa que la afirmación de la capacidad de los sujetos, individuales y colectivos, para hacer su historia. Hay, entonces múltiples modelos de modernidad y ésta no se identifica exclusivamente con la vertiente racional científica, ni mucho menos con instrumentos como el mercado o la técnica, aún cuando éstos puedan ser indispensables. En el mundo contemporáneo, la modernidad resulta de la combinación original de la vertiente occidental racionalista científico-tecnológica, de la vertiente expresivo-comunicativa y de la memoria histórica de cada pueblo.

El primer problema, entonces, es la discusión de modelos de inserción y modernización que dejan fuera de ellos a sectores mayoritarios de la población, porque definen instrumentos a los que tienen acceso sólo algunos privilegiados. La contradicción entre los que quedan dentro y los que quedan fuera, expresa este primer dilema de los procesos de modernización. El segundo se refiere a los modelos de modernidad alternativos en disputa, es decir, al tema de las identidades culturales.

Enfrascados en procesos de término del autoritarismo y de democratización, así como de ajustes económicos para paliar la crisis, la deuda y el estancamiento, muchas de estas sociedades han ido asumiendo en forma acrítica modelos de modernización impuestos que niegan la posibilidad de su propia modernidad. Tres son los aspectos principales que conforman un modelo de

modernidad y a los que cabe referirse en el caso chileno, para luego analizar su efecto en las políticas educacionales. Los tres constituyen debates abiertos que no han sido aún zanjados.

El primero es el modelo de desarrollo, que no se identifica con un modelo de acumulación, sino que supone la definición de la organización y movilización del conjunto de recursos y capacidades de cada sociedad. Esta definición está aún pendiente en el caso chileno, en primer lugar, por cuanto el actual modelo si bien ha mostrado su dinamismo para crecer y para disminuir la pobreza más extrema, no muestra esta misma capacidad para disminuir las desigualdades. En segundo lugar, por cuanto, no están aseguradas las bases de autosustentabilidad del desarrollo nacional en el futuro mediato.

El segundo se refiere a las orientaciones valorativas de la población, cuya diversidad, mostrada en un artículo anterior, tanto en el eje modernidad como en el plano de las identidades colectivas, no encuentra expresión ni espacio de desarrollo propio.

El tercero es el de las fórmulas de convivencia que van desde la organización de la familia hasta la organización del conflicto, el poder, la competencia en los diversos niveles de la sociedad.

En cada uno de estos componentes de los modelos de modernidad hay fórmulas que intentan imponerse unilateralmente como ocurre en el campo del modelo de desarrollo o de la familia o de las comunicaciones, por ejemplo, o hay modelos en disputa como ocurre en las relaciones de género, o hay más bien vacío e inercia en su definición, como ocurre con la organización de los poderes locales.

¿Cuáles son las principales consecuencias que pueden desprenderse en esta materia para las políticas educativas?

La primera se refiere al sentido mismo de la educación. A los diversos modelos de modernidad imperantes en diferentes contextos sociales e históricos, han correspondido también algunos modelos educativos. Cuando la modernidad se identificó con la democracia, se habló de "educación para el ciudadano". Cuando se identificó con la identidad colectiva, se habló de "exaltar los valores nacionales". Cuando se identificó con el saber, se habló de "educar al hombre culto". Hoy se habla de "educación para el trabajo", más generalmente, "para el desarrollo", y la preocupación central es la vinculación con el mundo productivo. Trabajo, producción, desarrollo, aparecen identificados con la modernidad, sin que se valore debidamente que son dimensiones que corresponden a una sola de sus vertientes. Las otras dimensiones que la crisis del modelo de modernidad vigente ha puesto de manifiesto, como son la autorrealización, la felicidad, la

comunicación intersubjetiva, las identidades colectivas, aparecen subsumidas en una visión puramente instrumental o relegadas a párrafos retóricos de declaraciones programáticas. Si bien hay que reconocer un avance respecto de la visión de la educación como formadora de un ciudadano abstracto, y en esto el planteamiento de CEPAL es un avance<sup>4/</sup>, hay que hacer el debate de un nuevo tipo de ideología que se acerca más al capitalismo y al industrialismo tardíos que a los desafíos del futuro. En este sentido, muchos de los proyectos educativos destinados a "modernizar" y mejorar la calidad de la educación, se hacen bajo este patrón unívoco de modernidad.

Hay un aspecto de la educación, especialmente, su "centralidad" que no puede reducirse hoy a ninguna instrumentalidad, ni democrática ni desarrollista ni tampoco tradicionalista.

La segunda consecuencia se refiere a la vinculación de la educación con otras esferas de la sociedad. La redefinición de los procesos que definen un modelo propio de modernidad afectan no sólo al sentido general de la función educativa, sino las relaciones entre ella y las otras áreas de la sociedad. En esta materia, la discusión ha estado centrada en las relaciones entre economía y educación, y más bien entre empleo y educación. Ello

---

<sup>4/</sup> Nos referimos al enfoque expresado en CEPAL-UNESCO, "Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad". (Santiago, 1992) y en CEPAL, "Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado". (Santiago, 1992).

ha llevado a que no se haya abordado en profundidad el problema de la llamada educación técnico-profesional, sino que en el plano de las políticas éstas hayan sido parciales, buscando soluciones como la conversión de un tipo de establecimiento a otro que corresponden a fórmulas que si han tenido éxito en otros contextos, no resuelven la globalidad del problema en el nuestro. Además de la vinculación con la economía, está pendiente la vinculación de la educación con el sistema cultural en su triple versión científico-tecnológica, expresivo-artística y de comunicación masiva, especialmente, audio-visual. Cada una de estas dimensiones se presenta como autosuficiente y el sistema educativo permanece impermeable a ellas.

La definición de los modelos de modernidad, además de las consecuencias para el sistema educativo y sus relaciones con las otras esferas de la sociedad, tiene también implicancias para la estructura del sistema educacional mismo. Ello es especialmente visible en los dos niveles en que, por las razones anotadas, la política educacional muestra mayores déficit. En la educación media, el problema ya no es de cobertura ni tan sólo de calidad y equidad, sino de sentido, fines y funciones. Ya hemos indicado que no hay solución por la vía del reequilibrio de matrículas entre las modalidades técnico-profesional y científico-humanista, propio de una visión unilateral de la modernización, sino que tal solución debe ser global y consiste en una completa reforma de su estructura y duración y también del contenido y tipo de salida



que ofrecen cada una de sus modalidades. Ello implica, entre otras cosas, romper la identificación entre salida terminal o de continuidad de estudios con cada una de estas modalidades y considerar ambas a la vez como terminales y de continuidad de estudios.

A su vez, una reforma de la educación media, no puede dejar de afectar a la educación superior<sup>5/</sup>. Más allá de los problemas que hoy se presentan de financiamiento, calidad de la oferta, inequidad en el acceso, el problema principal de este nivel parece ser el de una estructura de niveles inadecuada, con la presencia de instituciones cuyo papel en el sistema de educación superior y su vinculación con los otros niveles no ha sido bien definida (Centros de Formación Técnica e instituciones militares); otras que están siendo entregadas al deterioro que las lleva a convertirse en universidades (Institutos Profesionales); y el sistema universitario, donde una parte significativa de las nuevas Universidades, con importantes excepciones, no cuentan con los requisitos sustantivos que las acrediten como tales. Por otro lado, el principio regulador del mercado no ha sido capaz de regular una oferta de calidad suficientemente diversificada que responda a la vez a los

---

<sup>5/</sup> Las ideas aquí enunciadas sobre la educación superior chilena fueron expuestas con detalle en mi participación en la Comisión de estudio de la educación superior. (Ver el Apéndice del Informe de la Comisión, "Una política para el desarrollo de la educación superior en Chile en la década de los noventa", Santiago, 1991).

requerimientos del desarrollo nacional y de las demandas de la población juvenil; y que asegure una situación más equitativa tanto entre las instituciones, en especial en la dimensión regional, como respecto de la situación socio-económica de los jóvenes.

No parece haber una solución a este problema sin una modificación de la actual estructura que asegure una función y regulación adecuada de los diversos componentes del sistema, evitando que todos ellos aspiren a ser universidades. Ello obliga a pensar en una verdadera diferenciación que, entre otras cosas, redefina el carácter de los Centros de Formación Técnica, fortalezca los Institutos Profesionales, y amplíe las posibilidades institucionales del sistema universitario, distinguiendo entre Universidades e Institutos Universitarios destinados, como los College, a dar el primer grado de Bachiller.

Además, no es posible evitar la crisis del sistema de educación superior, sin la creación de las instancias técnicas públicas que, respetando la autonomía de las instituciones de este nivel, permitan la formulación de políticas estatales coherentes y la adecuada coordinación entre el sector estatal, de las instituciones, científico y económico privado, cada cual en su función respectiva. En este campo como en muchos otros, el principio de autorregulación es insuficiente y debe ser contrapesado y corregido, evitando la imposición de una ideología

que, apelando a la modernidad, ha fracasado en todas partes del mundo.

