

**INFORME MENSUAL DE ASESORÍA EXTERNA**  
**Realizado por FUNDACION NODO XXI**

**AL DIPUTADO GABRIEL BORIC FONT.**

**CONTRATO (AE N° 011/001/2016)**

**Marzo 2016.**



# Una reforma sin currículum: Transformaciones en el enfoque curricular y disolución del debate

---

Periodo 1990 – 2016

**Cristina Jara V.**

**José A. Quintana G.**

Marzo de 2016

*La presente asesoría pretende indagar sobre las causales de la omisión del debate curricular en la actual Reforma Educacional, a partir de una revisión de la historia de las transformaciones en el enfoque curricular desde 1980, pasando por los cambios introducidos en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), la Reforma de los '90, las actualizaciones del currículum, las nuevas leyes educativas y los proyectos vigentes. En todas ellas se parte del supuesto que existe un "consenso" a nivel de sociedad en cuanto al desarrollo curricular, dejando de lado la discusión a nivel público sobre los propósitos del currículum y los sentidos de la educación.*

## Introducción

La actual Reforma Educacional impulsada por el gobierno de Michelle Bachelet propone algunas transformaciones relevantes en el sistema, tales como una estructura de carrera individual para los profesores a través de la Ley del Sistema de Desarrollo Profesional Docente (No. 20.903), ciertas regulaciones a los mecanismos de mercado educativo a través de la Ley de Inclusión (No. 20.845), un nuevo modelo de administración de establecimientos de dependencia estatal con el proyecto de Nueva Educación Pública y un sistema renovado de becas para los estudios terciarios mediante la denominada “ley corta” para la Educación Superior.

Sin duda, dichos componentes de la Reforma Educacional suponen avances en ciertos aspectos, principalmente relacionados con la introducción de regulaciones a mecanismos de mercado en el sistema educativo chileno y la transferencia de recursos frescos al sector. Sin embargo, ninguno de estos componentes se dirige a modificar los pilares estructurales del sistema, a saber, un financiamiento en base al subsidio portable a la demanda, el principio de autonomía de las instituciones subvencionadas por el Estado –entendida como “libertad de enseñanza”- y la competencia entre los docentes, las escuelas y las instituciones de educación superior como medio de mejoramiento continuo de sus prácticas, resultados e indicadores de eficiencia

Más allá de lo expuesto, el presente informe pretende retomar la discusión sobre la actual Reforma Educacional problematizando un hecho crítico a juicio de los autores: **la omisión de la dimensión curricular del debate público**. Lo anterior adquiere relevancia si es que se considera que una Reforma que no introduce cambios en la esfera de lo propiamente pedagógico, sólo puede ser denominada como una una reforma en la administración del sistema educativo. El presente trabajo toma como punto de partida la tesis de que dicha omisión no es casual y ha sido intencionada en un proceso previo que data desde la década de 1980 y se profundiza –o sentencia- con la gran Reforma Educacional de los 90, la que escondida bajo el lema de la transición de la política de los acuerdos, privilegió los consensos entre las élites por sobre un gran debate sobre el sentido último de la educación -*¿para qué es la educación?, ¿qué es lo que se aprende? y ¿cómo se enseña? ¿qué tipo de sociedad se quiere construir?*- avanzando en las décadas subsiguientes hasta la actualidad. De este modo, se instala con solidez la idea de que el currículum debe ser un instrumento técnico y generado por organismos *ad-hoc*, sin la participación de los actores directamente involucrados en el proceso educativo y menos aún de la sociedad en general, sello que ha marcado la generación de políticas públicas en todos los gobiernos desde el retorno a la democracia.

Para abordar este problema, se realizará un análisis documental en torno a la historia reciente del currículum nacional, focalizándose en los hitos que configuran el proceso de desarticulación del debate curricular como centralidad educativa y orientando este proceso hacia una discusión técnica más que propiamente social. A modo de resumen, la tesis que desarrolla el presente documento corresponde a que la omisión de la esfera curricular de la discusión educativa y de las prioridades de política pública nacional en el contexto de la Reforma Educacional tiene asidero en una mirada sobre el proceso educativo asociada a una finalidad instrumental de preparación para el mundo del trabajo y los estudios superiores, por lo que la reflexión sobre los propósitos y fines de la educación pasa a un segundo plano.

## **Proceso de consolidación del modelo curricular**

### ***Sobre el currículum escolar chileno***

Desde que el concepto de *currículum* se introduce en la discusión educativa nacional, sus conceptualizaciones y enfoques teóricos han ido cambiando hasta la actualidad, existiendo diversas corrientes para definirlo. Según Cox (2011), en Chile se habla de *currículum* desde finales del siglo XIX, comprendiéndose hasta el fin de la Dictadura Cívico-Militar como un “(...) conjunto de objetivos y contenidos de aprendizaje organizado por áreas de conocimiento y actividades, en una secuencia temporal determinada y con cargas horarias definidas para cada una de sus unidades o segmentos” (p. 2). Sin embargo, se puede identificar un cambio previo con la reforma educacional de 1965, cuando se implementa la pedagogía por objetivos, centrado en un *currículum técnico* vinculado a la incorporación de la ciencia aplicada al campo educativo, reduciéndose sus sentidos a una racionalidad instrumental y supuestamente objetiva, a partir de las concepciones ideológicas de la ciencia (Oliva, 2010).

De este modo, este es un primer paso en el proceso de tecnificación del currículum, dado que los objetivos de la educación debían estar orientados vinculados con la productividad y las necesidades impuestas desde el sistema económico. Así, Castro (1977; en Oliva 2010) señala que “esta reforma educativa [la de 1965] mantuvo el carácter de clase de la educación chilena: no resultó ser al fin y al cabo sino el canal de transmisión de las ideologías desarrollistas de la clase en el poder (...) proporcionó un mecanismo de introducción ideológica y económica de nuevas capas sociales en un proceso de desarrollo capitalista moderno” (p. 320).

En este contexto, es comprensible la férrea oposición que tuvo el proyecto de la Escuela Nacional Unificada (ENU) propuesto por el presidente Salvador Allende, que pretendía vincular el quehacer educativo con la sociedad mediante un *currículum crítico*, siendo su eje la *praxis*, es decir, actuando sobre el mundo real y sus contradicciones en un movimiento dialéctico con un interés emancipador, promoviendo así la acción cooperativa para enfrentar la naturaleza problemática de la vida social (Oliva, 2010). La imposición de la dictadura cívico militar impulsó una ya conocida transformación al sistema educativo imperante, que en el currículum se expresó al regreso a su concepción técnica a través de la pedagogía por objetivos.

### ***Los cimientos del currículum actual y la tecnificación del debate***

En el año 1990, la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE, No. 18.962) declara uno de los principios fundamentales que rigen al sistema educativo chileno hasta la actualidad: la *libertad de enseñanza*. Esto se materializa en la propuesta curricular en el “(...) *fin del monopolio ministerial sobre el curriculum escolar, consagrando la autonomía de los establecimientos para producir sus propios programas de estudio*” (Cox, 2006, p. 2). Este fin del monopolio implica un cambio de la relación del Estado con el curriculum al establecer el principio de *descentralización curricular*, lo que implica que el MINEDUC sólo define los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos (OF-CMO) para cada uno de los niveles de educación básica y media y que cada establecimiento educacional puede implementar sus planes, esto es qué y cómo lo va a enseñar (Gyseling, 2003).

Junto con lo anterior, de acuerdo al Artículo 32 de dicho cuerpo, se traspasa la función de aprobación del marco curricular desde el Ministerio de Educación a un nuevo organismo autónomo, que no depende de las prioridades del gobierno de turno: el Consejo Superior de Educación<sup>1</sup>. Este sería el primer golpe que otorga la Ley a la autonomía de cada gobierno para definir su apuesta de construcción de sujeto a través de la educación, expresada en la cuestión curricular. De este modo, sienta las bases de que debe existir un organismo técnico y despolitizado que resguarde una continuidad del *qué* se enseña en las aulas del país, con el propósito de eliminar del currículum aspectos ideologizados.

Un segundo mandato relevante corresponde a la urgencia que impone la LOCE a la elaboración de un nuevo Marco Curricular por parte del Ministerio de Educación -bajo la aprobación ya señalada de Consejo Superior de Educación (CSE). El principal problema político de este mandato de elaborar nuevos programas escolares que rigiera desde el 1 de enero de 1991 fue que “*no estaba en la agenda del gobierno y era claramente una imposición del pasado*” (Cox, 2006, p. 5). Así, el entonces ministro de educación Ricardo Lagos crea una comisión técnica cuyos integrantes provenían del Centro de Perfeccionamiento y Experimentaciones Pedagógicas (CPEIP) del Ministerio de Educación, quienes trabajaron de manera aislada y sin atención de la autoridad política, lo que implica una despolitización en la creación de los planes y programas.

---

<sup>1</sup> El Consejo Superior de Educación estaba presidido por el Ministro de Educación, más tres académicos nombrados por universidades, tres representantes de la comunidad, un representante de la Corte Suprema de Justicia y uno de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas (Cox, 2006).

Dicho informe fue rechazado en diciembre de 1990 por el CSE, arguyendo “*criterios técnicos de consistencia interna y comunicabilidad*” (Cox, 2006). Esto es resuelto a través de un acuerdo de ampliación del plazo de presentación de la reforma curricular (Picazo, 2007). Este hecho generó una gran oportunidad para que las autoridades de la época llamaran a la realización de un debate nacional en cuanto a los sentidos de la educación, toda vez que se pretendía una transición hacia una sociedad más democrática, pese a la fragilidad de la recién recuperada democracia, estando aún Pinochet como Comandante en Jefe y existiendo los senadores designados, entre otros aspectos. No obstante, el paso tomado por el gobierno fue la tecnificación del debate puesto que existía el gran fantasma de la ideologización de la discusión, tal como ocurrió con el proyecto de la ENU, lo que se retrata en la advertencia que realiza Picazo (2007): “(...) *no estaba en el espíritu de las nuevas autoridades democráticas la idea de convocar a un encuentro nacional sobre la educación como algunas voces de la derecha lo reclamaban (...) porque no se quería ideologizar la discusión*” (p. 319).

Otro paso hacia la tecnificación del debate en cuanto al currículum, se presenta con la segunda comisión *ad hoc* formada en 1990, que en 1992 presentó un “anteproyecto” de Objetivos Transversales (OT) que abarcaron aspectos tales como equidad de género, medio ambiente, derechos humanos y otros. La oposición vinculó estos OT con lo que proponía la ENU, mientras que la Iglesia argumentaba que el Estado pretendía centralizar los valores a transmitir socialmente (Cox, 2006). En general, el debate mostró un componente fuertemente ideológico de parte de algunas autoridades eclesíásticas y sectores de la derecha entre los cuales se encuentran el Instituto Libertad y Desarrollo, personas ligadas a la Confederación de la Producción y del Comercio y algunos periódicos como La Segunda y El Mercurio (Picazo, 2007). A su vez, según esta autora, el Colegio de Profesores por su parte, se muestra de acuerdo con esta propuesta, pero critica la ausencia de participación del magisterio en ella. Finalmente, la propuesta fue retirada en 1992 por parte del gobierno para mantener los consensos logrados y sostener el frágil equilibrio de la gobernabilidad de la época. A su vez, el mismo grupo decide dividir discusión del currículum entre enseñanza básica y media, como también explicitar sentidos culturales y pedagógicos de cada categoría de los OF-CMO y el tratamiento de los OT como conductas observables posibles de ser evaluados y en vez de tratarlos como temas (Cox, 2006).

Entre el gobierno de Patricio Aylwin y el segundo gobierno de la Concertación de Eduardo Frei se presenta el debate sobre si la transición a la democracia había acabado o no, para dar paso a un trabajo de modernización del país. En este contexto es que se produce una transformación que Genaro Arriagada, en su calidad de Ministro de la Presidencia en 1994, señala como un paso

desde una "lógica de la transición" a la "lógica de la modernización" (Picazo, 2007). Así, se entiende la educación como un elemento clave en cuanto al desarrollo económico del país y la importancia de este ámbito en el concierto internacional, por lo que lo educativo adquiere relevancia como política gubernamental, buscando de esta manera una reforma al currículum que apunte a su modernización. Como afirma Picazo (2007), ningún actor del subsistema político educativo se oponía a la reforma de OF-CMO, sino que las divergencias eran respecto a los contenidos que estos ofrecían. Sin embargo, estas divergencias no eran un asunto discutido por la sociedad, lo que sienta las bases de la idea del consenso en cuanto al currículum que se continúa hasta el día de hoy. En este sentido, Cox (2006) señala que lo ocurrido con la propuesta de la Comisión Técnica *"confirmó al Ministerio y su conducción que **el currículum era la dimensión políticamente más sensible de todas en la reforma** y que su redefinición demandaba un procesamiento político, y no solo técnico o intra campo burocrático, del mejor nivel"* (p. 7).

### ***La Comisión Brunner y el sentido utilitario de la educación***

A partir del aprendizaje adquirido durante la fase previa a la Reforma, este proceso se inicia bajo los mismos principios: la constitución de una nueva comisión técnica llamada Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, compuesta por rectores y vicerrectores de universidades, representantes del Instituto Libertad y Desarrollo, Confederación de la Producción y Comercio, la Fundación Los Andes, entre otros actores políticos, sin existir miembros provenientes de organizaciones sociales vinculadas al campo educativo, tales como el Colegio de Profesores o federaciones de estudiantes. En esta lógica, el Comité Técnico redacta un informe para la modernización de la educación en la que enfatiza en algunos aspectos fundamentales que otorgan las pautas para las siguientes reformas educacionales hasta la actualidad, llevándose a cabo el gran acuerdo del consenso en cuanto a la educación nacional. Las principales conclusiones de la "Comisión Brunner" apuntan hacia una visión particular de la educación que, según Picazo (2007), fueron criticadas por distintos sectores dado su carácter *"(...) economicista, pragmático, instrumental, casi sin "alma", casi sin ethos"* (p. 327), pues no toma en consideración una dimensión ética de la educación. Sin embargo la justificación que hay para ello, es que el consenso necesario para realizar las transformaciones hacia una educación moderna, era que precisamente ese ethos había llevado a conflicto en el consenso en el intento anterior. Así el comité es visto como *"el primer foro de discusión y arena de negociación de la democracia capaz de producir un consenso nacional en el sector educativo"* (Picazo, 2007, p. 328).



Así, la educación cobra sentido en cuanto a convertirse en un medio para avanzar hacia otros fines: terminar con la extrema pobreza, asegurar la igualdad de oportunidades, aumentar la productividad y competitividad económica, para los cuales sería necesario aumentar la autonomía, la flexibilidad de gestión y la información pública (Picazo, 2007). En la misma línea, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) orienta durante este proceso para la definición de requisito de competitividad a desarrollar en la formación a través del sistema educativo, describiendo un perfil de capacidades entre los que se encuentran la elaboración de conocimiento, pensamiento sistémico, “aprender a aprender”, comunicación, trabajo colaborativo, resolución de problemas y adaptación al cambio (Gysling, 2004). El éxito de este consenso queda demostrado en la creación de un segundo comité técnico, la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, presidida por el Ministro Enrique Molina e integrada por treinta y dos miembros con carácter transversal, desde empresarios, dirigentes sindicales y religiosos entre otros. Este grupo, basándose en el informe de la Comisión Brunner, gesta el Marco Curricular (Cox, 2011).

Las características propias del nuevo Marco Curricular no serán desarrolladas en el presente documento<sup>2</sup>, aunque cabe mencionar algunos aspectos relevantes de dicho proceso. Los principales cambios se observan en la reforma de la educación media desarrollados entre 1995 y 1998 con incorporación de la formación general y diferenciada (Gysling, 2003). Según la autora, este proceso no es ejecutado por una comisión *ad-hoc* a diferencia de la reforma de la enseñanza básica, sino que se constituye como un componente elaborado en el marco de las trece investigaciones que Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad en la Educación Media (MECE-Media)<sup>3</sup> desarrolla entre 1992 y 1994 con supervisión de los ministros Sergio Molina y José Pablo Arellano (Lemaitre, Cerri, Cox y Rovira, 2003). Este grupo compuesto por funcionarios ministeriales, docentes universitarios, investigadores educativos y una docente de aula del Colegio Saint George de la ciudad de Santiago, quienes ejercían como coordinadores y constituirían con posterioridad la Unidad de Currículum y Evaluación del Ministerio de Educación (Gysling, 2003). La participación de los actores representativos del campo educativo se restringe a un Comité Consultivo de quince personas que durante una semana -entre el 30 de marzo y el 7 de abril de 1997- realizan sus sugerencias e indicaciones, naturalmente, con un carácter no vinculante. Una situación más crítica sucedió con las definiciones acerca de la

---

<sup>2</sup> Un desarrollo más extenso acerca de los cambios pedagógicos en el currículum se encuentran en la asesoría denominada “Continuidad y cambio en el currículum y los enfoques educativos en Chile (1965 – 2013)”, elaborada por la Fundación Nodo XXI en junio de 2015.

<sup>3</sup> El programa MECE-Media corresponde a una de las intervenciones de apoyo a los establecimientos para la mejora de la calidad y equidad en la educación con recursos asociados y una definición de ejes para la modernización de las didácticas y gestión educativa (Gysling, 2003).

Enseñanza Media Técnico - Profesional, dado que el diseño de su propuesta curricular se externalizó por rama productiva principalmente a grupos empresariales trabajadores y especialistas del área (Gysling, 2003).

En suma, la Reforma Curricular desarrollada en la segunda mitad de la década del noventa evidencia una forma particular, altamente funcional para sostener el pacto de la transición: realizar cambios estructurales a partir de las orientaciones de la Comisión de Modernización sin alterar los límites institucionales, sustentándose en la base del currículum de educación básica definido en los ochenta y proponiendo mayores exigencias en términos de contenidos y evaluación (Gysling y Hott, 2010). De este modo, se generan los cimientos que permiten prácticamente una década completa de estabilidad en el campo curricular y la profundización de la tecnocracia educativa.

### ***Centralismo político educativo y mercado de instituciones que la imparten***

Tanto la LOCE como la Reforma Educacional de los noventa tuvo un gran impacto en los contenidos de la continuidad y las formas del cambio en materia educativa. En efecto, Chile es quizás uno de los países que se ha tomado con mayor seriedad el principio de *libertad de enseñanza*, dado que cada unidad educativa puede decidir si los programas de estudio son definidos de manera autónoma o se implementan adscribiendo a la propuesta del Ministerio de Educación, aunque al 2011 sólo un quinto de los establecimientos del país habían elaborado planes y programas propios (Cox, 2011). Es decir, las instituciones tienen autonomía de poder definir sus propuestas curriculares mientras se adscriben al Marco Curricular vigente, mientras que los profesores también tendrían esa libertad mientras logran cumplir con los Contenidos Mínimos Obligatorios (CMO).

En este sentido, Cassasus (2010) refiere que en el país co-existe una política vertical - principalmente expresada en la centralidad de la evaluación en el proceso educativo- con una situación de mercado. Dicha combinación era problemática porque mezclaba dos miradas ideológicas en conflicto. La propia Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es explícita en señalarlo en su Revisión de Políticas Educativas en 2004: *“El resultado de esta mezcla es un modelo de reforma en la cual el Ministerio de Educación es un activo interventor en el desarrollo de un currículo requerido de calidad relativamente alta, que establece requisitos para una jornada escolar más larga, y revitaliza las escuelas de bajo rendimiento, pero los profesores y alumnos son responsables de implementar estas reformas, y tienen autonomía casi total para hacerlo”* (OCDE, 2004, p. 287 - 288).

La mezcla entre las políticas hasta ese momento programáticas, un currículum centralizado y la autonomía de las escuelas en cuanto a su implementación, requiere la evaluación del vínculo entre los *input* y los *output* del sistema. Por consiguiente, no importa tanto el como se logren estos resultados o *output* esperados, por lo que el proceso educativo se puede comprender como una real “caja negra”. Dicho concepto sigue vigente hasta la actualidad y se puede resumir en la siguiente definición: “La escuela es una “caja negra”, que bajo ciertas condiciones de contexto (sostenedor, familias, políticas educativas, etc.) y con ciertos insumos (infraestructura, materiales, recursos humanos, etc.) logra favorecer el aprendizaje de sus estudiantes. Para obtener mayores y mejores aprendizajes para sus estudiantes, es necesario mejorar lo que sucede dentro de ella, Sin embargo, no existe una sola fórmula de mejoramiento, ni un solo factor, sino múltiples factores a nivel institucional de la escuela, a nivel de la enseñanza y de contexto que explican los resultados académicos que obtiene un establecimiento”<sup>4</sup>.

Ante dicha problemática, desde la década de los noventa en hasta la actualidad se han desarrollado una serie de estudios desde la tradición del enfoque de las *escuelas efectivas*<sup>5</sup>, que buscan encontrar, a través de la metodología de estudio de caso y/o modelos estadísticos, factores asociados a la obtención de altos resultados académicos o el desarrollo de trayectorias de mejora de resultados en establecimientos educacionales situados en contexto de alta vulnerabilidad educativa. Es decir, de algún modo “abrir dicha caja negra”. Como ejemplos, se encuentran la publicación de Arancibia (1992) sobre “*Efectividad escolar: un análisis comparado*”; la publicación de Pérez, Bellèi, Raczynski y Muñoz<sup>6</sup> (2004) denominada “*¿Quién dijo que no se puede?: escuelas efectivas en sectores de pobreza*”; la investigación de Brunner y Elaqua del mismo año titulada “*Factores que inciden en una educación efectiva*” (en Cornejo y Redondo, 2007); un conjunto de estudios de Mizala y Romaguera (1998a; 1998b; 2000; 2005; en Cornejo y Redondo, 2007) entre otros. En la actualidad se profundiza en estas temáticas desde una dimensión de proceso en otros estudios como “*Lo aprendí en la escuela: ¿cómo se logran procesos de mejoramiento escolar?*” de Bellèi, Valenzuela, Vanni y Contreras (2014) y “*Nadie dijo que era fácil: escuelas efectivas en sectores de pobreza, diez años después*” de Bellèi, Morawietz, Valenzuela y Vanni (2015).

---

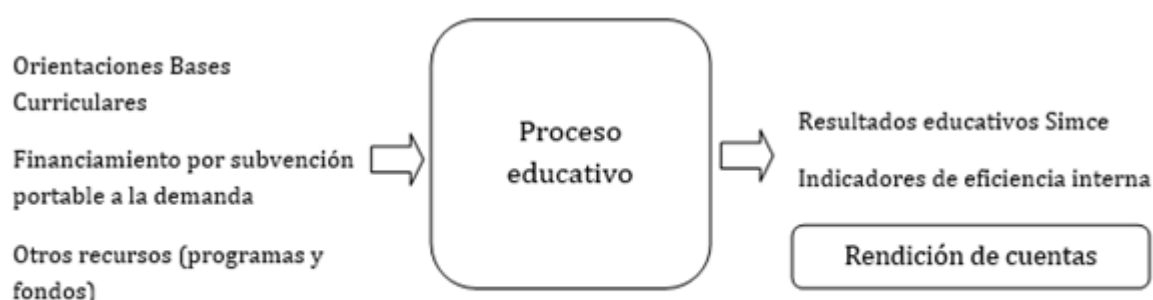
<sup>4</sup> [http://www.ciae.uchile.cl/index.php?page=view\\_noticias&langSite=es&id=561&externo=banner](http://www.ciae.uchile.cl/index.php?page=view_noticias&langSite=es&id=561&externo=banner)

<sup>5</sup> El movimiento de *efectividad escolar* emerge durante la década de los 60’ en Estados Unidos con el fin de explicar las variables asociadas a los resultados educativos a través de complejos modelos estadísticos, teniendo su principal hito inicial en el denominado “Informe Coleman” (Cornejo y Redondo, 2007).

<sup>6</sup> Gonzalo Muñoz Stuardo (Revolución Democrática) es sociólogo y recientemente ejerció como Jefe de la División de Educación General del Ministerio de Educación.

El desarrollo de estas investigaciones acumula conocimiento que sería utilizado más tarde para fundamentar decisiones de política educativa y cimentar la necesidad de generar definiciones a evaluar en un contexto de alta responsabilización de los establecimientos por su quehacer. Por tanto, la contradicción entre un currículum centralizado, la libertad de enseñanza y el mercado regulando la oferta educativa es coherente con la existencia de un sistema de rendición de cuentas (*accountability*) en el sistema hasta el día de hoy (ver Figura 1).

Figura 1. Esquema de rendición de cuentas en sistema educativo chileno



Fuente: Elaboración propia

### **Consejo Asesor Presidencial: legitimación de un refrescado y aparente consenso**

La emergencia del movimiento social por la educación en el año 2006 -también llamada Revolución Pingüina- puso en tela de juicio estos consensos concebidos a espaldas de la sociedad. Si bien no fue el primer movimiento social por la educación, ya si bien que los intentos de los estudiantes secundarios y principalmente universitarios por incidir en la toma de decisiones fueron progresivamente aumentando desde mediados de los noventa, fue el primero que logró visibilizar y cuestionar el legado de la dictadura en la educación, exigiendo el fin de la LOCE.

Con los estudiantes en las calles, los colegios y universidades tomados, la opinión pública apoyando el movimiento, se presentaba una nueva oportunidad para abrir un amplio debate sobre el sentido de la educación, que como fue descrito con anterioridad, fue resuelto con la Comisión Brunner y la lógica de los pactos. Doce años después de este hecho ocurrió algo similar, se crea el Consejo Asesor Presidencial de Educación, presentado el 7 de junio de 2006. Inicialmente fue conformado por cinco miembros de centros de investigación nacionales

(Centro de Estudios Públicos, Instituto Libertad y Desarrollo y Fundación Chile) rectores y académicos de universidades públicas y privadas, un representante de la Iglesia Católica, una Diputada y un Senador de la República. Posteriormente se incorporaron más actores, llegando a contar con 81 miembros, agregándose nuevos académicos, docentes, representantes de los estudiantes de educación secundaria y universitaria, de padres y apoderados, investigadores, entre otros. En el mensaje inaugural del Consejo, la misma Presidenta Bachelet deja entrever el cambio en el debate hacia el concepto de *calidad*.

De este modo, el Informe de Avance del Comité desarrollado en septiembre señalaba dicha inspiración: *“Motivados con las movilizaciones de los jóvenes secundarios, diversas voces y actores han expresado estos días sus expectativas de contar con una educación de mucho más calidad”*. *“Lo que los chilenos y chilenas quieren (...), es que el país posea un sistema educativo capaz de asegurar una educación de calidad a todos los niños, niñas y jóvenes chilenos, sin importar su origen social, económico y cultural”* (Consejo Asesor Presidencial, 2006a, p. 2). Desde esta instancia se inicia el proceso de elaboración de la Ley General de Educación (LGE, No. 20.370), bajo el supuesto de que la pluralidad de los acuerdos suscitados en el Consejo Asesor Presidencial legitimaban las transformaciones sucesivas como democráticas y participativas.

No obstante, cabe señalar que pese a que el movimiento estudiantil sitúa en la palestra la desnaturalización de los consensos que se daban por supuesto en materia educativa, realmente parte de estas discrepancias existían con anterioridad desde el principio de la década del 2000. En esta línea, en la lectura de un texto de Gysling (2003) se advierten elementos para reforzar dicho argumento: *“El consenso entre gobierno y oposición a lo largo de la década de los noventa en el año 2002 por primera vez se quebró, ya que el énfasis que una parte decisiva de ésta se puso en relevar el principio de la descentralización curricular, hizo reaparecer posiciones encontradas sobre el rol del Estado en educación, que se habían superado con la Comisión Presidencial del año 1994”* (Gysling, 2003, p. 249).

Se puede evidenciar que en el sustrato de la discusión del Consejo primaron los acuerdos que se gestaron entre la Concertación y la Alianza, hecho que se ver reflejado en el día de la firma del proyecto en que se planteó derogar la LOCE y dar paso a la LGE, con la ya reconocida imagen de los "brazos en alto" en el salón Montt Varas de La Moneda, símbolo de los consensos de la élite. Es más, el diario La Nación destaca que *“Bachelet destacó que la iniciativa “expresa claramente” el pacto social al que convocó en septiembre. Indicó que el pacto fija las líneas generales de la nueva institucionalidad para asegurar la calidad de la educación, entre las que se*

*incluye las exigencias para los sostenedores, la imposibilidad de seleccionar a los alumnos entre primero y sexto básico y la creación de una estructura o malla curricular"*<sup>7</sup>.

### ***El paralelismo de la LGE y el Ajuste Curricular***

En materia curricular, el Consejo emite un diagnóstico inicial que orienta lo implementado con posterioridad: *"Los estudiantes de edades entre 11 y 14 años, son educados en contextos similares a los de sus pares más jóvenes, con metodologías similares y con demandas curriculares reducidas, respecto a sus contrapartes en otros países del mundo"* (Consejo Asesor Presidencial, 2006b, p. 151). Así, se propone un importante cambio en el currículum escolar con la transición desde la estructura del Marco Curricular que define Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios, a Bases Curriculares en las que se definen Objetivos de Aprendizaje, fortaleciendo una arquitectura que permitiera mayor especificidad en los aprendizajes a lograr por los estudiantes (Espinoza, 2014).

Para el logro de este mandato desde la Ley, se propone un Ajuste Curricular en 2009, que se inspiró en estudios de seguimiento de la implementación por parte del Ministerio de Educación, la revisión de las políticas educativas realizadas por la OCDE en 2004; la revisión del Colegio de Profesores desarrollada en 2005 en el Congreso Pedagógico Curricular y los planteamientos recogidos por el Consejo Asesor Presidencial (Espinoza, 2014). El mencionado Ajuste fue concebido como una política de desarrollo curricular, intentando instalar un visión dinámica y compleja en el diseño y desarrollo curricular, donde sus transformaciones debían responder a un proceso cíclico de revisión a partir de las evidencias de su implementación, la investigación educativa contemporánea y las demandas del contexto (Gysling, 2007).

En contraste, Gazmuri (2013) advierte que no correspondió a una reforma profunda dado que reafirmaba el enfoque y los propósitos formativos del currículum de los noventa, definiendo sólo transformaciones en torno a las secuencias de aprendizaje y la presentación de objetivos y contenidos, de modo de favorecer su implementación didáctica. Complementando esta argumentación, Cox (2011) describe que *"el currículo vigente en 2010 es resultado de una reforma mayor en su estructura y contenidos establecida en 1996 para la educación básica (grados 1 a 8) y en 1998 para la educación secundaria (grados 9 a 12); así como de un ajuste de las secuencias, formatos y contenidos, de parte importante de sus áreas, que es realizado en 2009"*

---

<sup>7</sup> *La Nación*, martes 13 de Noviembre de 2006. Extraído de internet desde <http://www.lanacion.cl/noticias/pais/gobierno-valoro-firma-de-historico-acuerdo-sobre-educacion/2007-11-13/115449.html>

(Cox, 2011, p. 4). En definitiva, el propio Ministerio de Educación indica en las Bases Curriculares para la educación básica que *"el Ministerio de Educación enfrentó el desafío de adaptar las herramientas curriculares vigentes a las nuevas exigencias, sin romper con la continuidad de las grandes definiciones establecidas en 1996, que se reiteraron en las importantes actualizaciones de 2009"* (Ministerio de Educación, 2012, p. 2).

### ***El concepto de calidad y el reduccionismo en la discusión sobre el currículum***

El Consejo Asesor Presidencial se centra en el abordaje de un concepto más menos nuevo en la escena educativa local: la *calidad*. Una definición propia del campo de la administración aplicada al proceso educativo, que supone el establecimiento de estándares asociados a sus prácticas -incluso las de aula o vinculadas directamente con el proceso de aprendizaje- y la generación de mecanismos para garantizarla y evaluarla, en plena concordancia con un modelo de *accountability*. Esto es el inicio de lo que correspondería a una transmutación y operacionalización del currículum nacional al cumplimiento de estándares asociados a su implementación. En términos políticos, esto se traduce en que desde que el Consejo discute en estos términos, el debate sobre los sentidos últimos de la educación se reducen a la calidad.

La propuesta generada por el Consejo Asesor Presidencial se puede comprender en términos de lo que la literatura internacional señala como Reforma Basada en Estándares (RBE) (Espínola y Claro, 2010). En este marco, se propone la creación de un Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, cuyo cuerpo legal se aprueba con posterioridad a la promulgación de la LGE en 2011 (Ley SNAC, No. 20.529), que se asocia la entrada en régimen de dos nuevas institucionales (Agencia de Calidad de la Educación y Superintendencia de Educación Escolar) y la redefinición de funciones y atribuciones en las existentes (Ministerio de Educación y Consejo Nacional de Educación -ex CSE). Así, el Consejo Nacional de Educación será el encargado de aprobar el currículum y los estándares nacionales de aprendizaje y de desempeño para los distintos actores e instituciones del sistema escolar (Espínola y Claro, 2010). Esto último mantiene y consolida la idea de que la discusión sobre el currículum es predominantemente técnica y debe estar desvinculada de las influencias ideológicas de la política y los gobiernos de turno, dado que esta institución mantiene el mismo grado de autonomía que en el diseño que la LOCE propone para el Consejo Superior de Educación.

Tampoco se presentó un debate a nivel social sobre lo que se entiende por calidad en la educación, sino que se redujo a la definición de estándares cualitativos y cuantitativos basados en mediciones externas a las escuelas, como el Simce, prueba PISA, etc. Hasta ese momento, se

asumía como consenso que un establecimiento con mayor puntaje Simce es de mejor calidad que otro con uno menor, lo que ha llevado a las escuelas a focalizar sus esfuerzos en aumentar los créditos en estas mediciones, en desmedro de otras asignaturas que no son evaluadas (Hamilton et al., 2008; en Espínola y Claro, 2010). A los indicadores de calidad ya existentes se incorporan algunas nociones curriculares y de trabajo en aula en los Estándares Indicativos de Desempeño de los establecimientos y sus sostenedores (EID) elaborados por el Ministerio de Educación y aprobados por el Consejo Nacional de Educación. En cuanto al trabajo en aula, los EID mencionan aspectos del desempeño de los docentes (claridad, rigurosidad, dinamismo, retroalimentación, uso del tiempo y fomento del trabajo dedicado) y el uso de estrategias efectivas de enseñanza - aprendizaje (Agencia de Calidad de la Educación, 2013).

En concordancia con este modelo, la LGE define un perfil de alumno que, a diferencia de lo propuesto habitualmente en los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) de los establecimientos educacionales, se define en términos de habilidades a desarrollar posibles de medir, no a valores que el Estado quiere promover en sus ciudadanos a través del sistema educacional. Esto, sumado al grado de libertad que tienen los establecimientos para determinar parte de su propuesta curricular en base a la mixtura entre la libertad de enseñanza y una definición curricular centralizada, generaría consecuencias descritas en la literatura. Hamilton *et al* (2008; en Espínola y Claro, 2010) señala que la presencia de estándares a nivel curricular puede reducir la amplitud de las ramas impartidas, eliminando las asignaturas que no son evaluadas por pruebas externas.

Por todo lo anterior, Espinoza (2014) advierte que lo sucedido en el ámbito curricular puede corresponder genuinamente a una Reforma: *“la generación de las Bases Curriculares de la Educación Básica, el cual tiene el carácter de reforma puesto que se sustenta en un nuevo marco legal e institucional, en una nueva estructura de los ciclos de Educación Básica y Media, y además, se construye en base a una nueva matriz curricular denominada Bases curriculares y Objetivos de aprendizaje”*. Además, el foco en los Objetivos de Aprendizaje resuelve una discusión previa que refería a la tensión previa entre el enfoque de currículum por contenidos y el por objetivos.

A modo de síntesis, se desplegaron múltiples transformaciones curriculares previas al desarrollo de la actual Reforma Educacional -que no incluye aspectos propiamente curriculares-, aunque todo ha correspondido a ajustes sobre el modelo curricular impulsado durante los noventa. La omisión de lo curricular en la Reforma se puede afirmar con convicción a partir de las propias declaraciones que el en ese entonces Secretario General de la Presidencia Nicolás Eyzaguirre anunció en el foro empresarial Icare en abril de 2016: *“La obra gruesa del*



*Gobierno está terminada. Ahora es tiempo de consolidar*<sup>8</sup>. Por tanto, no habrán novedades en esta Reforma y nuevamente la cuestión del currículum no tiene un lugar en la discusión pública.

---

<sup>8</sup> Declaraciones de Nicolás Eyzaguirre en Icare 2016. Página del Gobierno de Chile. <http://www.gob.cl/ministro-eyzaguirre-icare-la-obra-gruesa-del-gobierno-esta-terminada-ahora-tiempo-consolidar/>

## Conclusiones y discusión

Pareciera que el concepto de Reforma sitúa el problema educacional en el centro de la discusión pública e independientemente del grado de participación de la ciudadanía en el debate, se despliega mayor tensión a nivel de sociedad. El problema es que han habido transformaciones de gran envergadura que en otros países y realidades habrían sido catalogadas de reformas, pero en Chile no. Esta es la situación actual de la cuestión de lo curricular.

Goodson (en Gazmuri, 2012) realiza un esclarecimiento inicial: *"la incorporación de asignaturas en la enseñanza no consiste en una decisión imparcial, racional sobre lo que se juzga de interés para los alumnos. Es un acto político concebido de modo mucho más amplio en el que todos los grupos de interés, tal como debe ser dentro de una democracia, tienen la palabra; pero es un error considerarlo un ejercicio objetivo y racional. Es un ejercicio eminentemente político, y en mi opinión, debemos comprender ese proceso"* (p. 20). A esto se puede sumar la interpelación que realiza Cassasus (2010) a la hora de diseñar reformas educativas: *"si se diseña e implementa una política cualquiera, una consideración inicial es si ella debe ser acerca de la educación, es decir no orientada directamente a los aprendizajes, o bien, si ella debe ser de educación. O para decirlo de otra manera, preguntarnos si las reformas educativas deben ser un proceso tecno/burocrático o un proceso participativo y orientado a fortalecer a los profesionales de la educación. Dada su característica de política acerca de la educación, en Chile las reformas han sido tecno/burocráticas, donde esta tecno/burocracia hace el currículo, los estándares, los aplica, mide y saca las conclusiones para la gestión"* (p. 95).

En el devenir histórico de las reformas educacionales desde los noventa en adelante, pese al regreso a la democracia, se toma una opción: intentar desvincular lo curricular de la discusión de los sentidos educativos arguyendo consensos sociales previos; defender la naturaleza técnica del currículum, evitando su comprensión como instrumento ideológico al servicio de un proyecto país y burocratizando los mecanismos de incorporación de la sociedad a las discusiones. Si se analiza con una perspectiva de mayor envergadura histórica, se puede afirmar que la LOCE sentencia la forma acerca de cómo se discutirá de currículum en Chile, siendo el mejor ejemplo de ellos la Comisión de Modernización de 1994 o "Comisión Brunner". Así, se sustituye el debate sobre los sentidos de la educación por el de los métodos de enseñanza y aprendizaje. Esto genera una tecnificación del debate, por lo que se toman decisiones curriculares fuera de la esfera de lo público y el mundo social. Este tema deja de estar en la palestra pública y se convierte en un problema de "expertos".

Un aspecto crítico es que no solamente no está presente el mundo social en el debate curricular, sino que peor aún, está ausente el propio profesorado. El problema es que a través de la progresiva desprofesionalización también se ha desprovisto de herramientas a los docentes para dar esta discusión de igual a igual con los expertos del modelo de política educativa cada vez más tecnocrático. También se advierte que en la investigación posterior al año 2000, la cuestión curricular es reducida principalmente a aspectos como la división entre la enseñanza media y básica, las competencias a desarrollar en la enseñanza media, tanto Científica Humanista como Técnico Profesional, los mecanismos de evaluación y didácticas de la enseñanza, entre otros elementos, es decir, corresponden a desarrollos de conocimiento a nivel técnico.

A partir de los debates y acuerdos suscitados en el Consejo Asesor Presidencial del 2006, que decantaron en la elaboración de la LGE y la Ley SAC que redefinen una serie de funciones y atribuciones y crean nuevas instituciones, se desarrolla lo que en la literatura internacional se denomina una auténtica Reforma Basada en Estándares (RBE). Los Estándares Indicativos de Desempeño como indicadores de calidad se convierten en la operacionalización de lo esperado por el Estado en relación al quehacer de los establecimientos, centrándose en el cómo -por ejemplo, en las estrategias metodológicas- más que en el qué y el para qué.

Estas transformaciones también tienen profundo impacto en lo curricular dado que, en el marco de un modelo de *accountability*, crea estándares asociados al logro de la implementación de las Bases Curriculares. Así, se produce una profundización de la mirada técnica del currículum: un marco general propuesto por el gobierno (Bases Curriculares) pero aprobada por una institución autónoma del Estado, quien a su vez elabora estándares de desempeño relacionados con estas Bases, cuyo cumplimiento será evaluados por otra institución estatal (Agencia de Calidad de la Educación) a través de pruebas estandarizadas (Simce) y evaluaciones expertas en terreno. Con todo, se observan nuevos dispositivos de complejidad técnica cada vez mayor para abordar la cuestión curricular, lo que sin duda se encuentra fuera del alcance de los sectores vinculados al quehacer educativo en los espacios reales y cotidianos.

Para finalizar, en un reciente seminario en torno a la educación pública organizado por el Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE) de la Universidad de Chile y el Centro de Estudios del Conflicto y la Cohesión Social (COES), el senador Carlos Montes señala abiertamente su hipótesis acerca motivo de la omisión del abordaje de aspectos curriculares en la última Reforma Educacional: la institucionalidad no permite el debate de estas temáticas

dado que es el Consejo Nacional de Educación (CNE) quien define finalmente lo que sucede con el currículum nacional. Este argumento brindado por el legislador del área sintetiza como el proceso de desalojo de la discusión curricular del plano de lo público que, según se describe en el presente documento, tiene su origen en las tensiones vinculadas a la Reforma Educacional de los 90' y la declaración de un supuesto consenso social en torno a estas temáticas. Este acuerdo se refleja hoy de manera explícita en las actuales Bases Curriculares, en particular en lo referido a los Objetivos Transversales (OT): *“La estabilidad de los Objetivos Transversales se relaciona, por una parte, con que estos reflejan consensos generales y, por otra, con la permanencia de las visiones fundamentales sobre el hombre, la sociedad y el papel de la educación”* (Ministerio de Educación, 2012, p. 12).

## Bibliografía

Cassasus, J. (2010). Las Reformas Basadas en Estándares: un camino equivocado. En Bellei, C; Contreras, D. y Valenzuela, J. P. (editor). *Ecos de la revolución pingüina*. 85 - 110. Santiago: Universidad de Chile - UNESCO. Extraído de internet desde [http://www.unicef.cl/web/wp-content/uploads/doc\\_wp/Ecos%20de%20la%20revolucion.pdf](http://www.unicef.cl/web/wp-content/uploads/doc_wp/Ecos%20de%20la%20revolucion.pdf)

Centro de Investigación Avanzada en Educación - Centro de Estudios del Conflicto y la Cohesión Social (2016). *Reforma de la educación pública: desafíos para su fortalecimiento*. Apuntes del seminario realizado el 25 de Marzo en Casa Central de la Universidad de Chile.

Consejo Asesor Presidencial (2006). *Informe de avance*. Septiembre. Extraído de internet desde [http://www.opech.cl/bibliografico/doc\\_movest/Informe\\_de\\_avance\\_consejo\\_asesor\\_sept.pdf](http://www.opech.cl/bibliografico/doc_movest/Informe_de_avance_consejo_asesor_sept.pdf)

Consejo Asesor Presidencial (2006). *Informe Final*. Extraído de internet desde [http://www.facso.uchile.cl/psicologia/epe/\\_documentos/GT\\_cultura\\_escolar\\_politica\\_educativa/recursos%20bibliograficos/articulos%20relacionados/consejoasesorpresidencialparalacalidadde la educacion\(2006\)informefinal.pdf](http://www.facso.uchile.cl/psicologia/epe/_documentos/GT_cultura_escolar_politica_educativa/recursos%20bibliograficos/articulos%20relacionados/consejoasesorpresidencialparalacalidadde la educacion(2006)informefinal.pdf)

Cornejo, R. y Redondo, J. (2007). Variables y factores asociados al aprendizaje escolar. Una discusión desde la investigación actual. *Estudios pedagógicos*, 33(2), 155 - 175. Extraído de internet desde <http://www.scielo.cl/pdf/estped/v33n2/art09.pdf>

Cox, C. (2006). Construcción política de reformas curriculares: el caso de Chile en los noventa. *Revista de Currículum y formación del profesorado*, 10 (1), 1 - 24. Extraído de internet desde <http://www.ugr.es/~recfpro/rev101ART5.pdf>

Cox, C. (2011). Currículo escolar en Chile: génesis, implementación y desarrollo. *Revue International de Education de Sevres*, 56, 1 - 9. Extraído de internet desde <http://www.ceppe.cl/images/stories/recursos/publicaciones/cox/Curriculo-escolar-de-Chile.-Genesis-implementation-y-desarrollo..pdf>

Espínola, V. y Claro, J. P. (2010). El sistema nacional de aseguramiento de la calidad: una reforma basada en estándares. En Bellei, C; Contreras, D. y Valenzuela, J. P. (editor). *Ecos de la revolución pingüina*. 51 - 84. Santiago: Universidad de Chile - UNESCO. Extraído de internet desde

[http://www.unicef.cl/web/wp-content/uploads/doc\\_wp/Ecos%20de%20la%20revolucion.pdf](http://www.unicef.cl/web/wp-content/uploads/doc_wp/Ecos%20de%20la%20revolucion.pdf)

Espinoza, O. (2014). Cambios recientes al currículum escolar: problemáticas e interrogantes. *Notas para educación*, 18. Centro de Estudio de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE).  
Extraído de internet desde [http://www.ceppe.cl/images/stories/recursos/notas/notas\\_educacion\\_julio\\_final.pdf](http://www.ceppe.cl/images/stories/recursos/notas/notas_educacion_julio_final.pdf)

Gazmuri, R. (2013). *La construcción ideológica del currículum chileno en Historia y Ciencias Sociales*. Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, Extraído de internet desde <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/129278/rgs1de1.pdf?sequence=1>

Gysling, J., (2003) La reforma curricular: itinerario de una transformación cultural. En Cox, C. (editor). *Políticas educacionales en el cambio de siglo*. Santiago: Editorial Universitaria.

Gysling, J. (2007). Currículum Nacional: Desafíos múltiples. *Revista Pensamiento Educativo*, 40(1), 335 - 350. Extraído de internet desde <http://pensamientoeducativo.uc.cl/index.php/pel/article/download/409/838>

Gysling, J. y Hott, D. (2010) Cambio de estructura del sistema escolar. En Bellei, C; Contreras, D. y Valenzuela, J. P. (editor). *Ecos de la revolución pingüina*. 111 - 152. Santiago: Universidad de Chile - UNESCO. Extraído de internet desde [http://www.unicef.cl/web/wp-content/uploads/doc\\_wp/Ecos%20de%20la%20revolucion.pdf](http://www.unicef.cl/web/wp-content/uploads/doc_wp/Ecos%20de%20la%20revolucion.pdf)

Ministerio de Educación (2012). Bases curriculares para la educación básica. Santiago: Unidad de Currículum y Evaluación. Extraído de internet desde [http://www.curriculumenlineamineduc.cl/605/articles-30013\\_recurso\\_14.pdf](http://www.curriculumenlineamineduc.cl/605/articles-30013_recurso_14.pdf)

Ministerio de Educación (2013). Estándares Indicativos de Desempeño de los establecimientos y sus sostenedores. Santiago: Unidad de Currículum y Evaluación.

Oliva, M. A. (2010). Política educativa chilena 1965 – 2009. ¿Qué oculta esa trama? *Revista Brasileira de Educação*, 15(44), 311 – 410.

Picazo, I. (2007) La Reforma del Currículo Escolar en Chile: Entre tensiones creadoras y consenso necesario. *Revista Pensamiento Educativo*, 40(1), 313 - 333. Extraído de internet desde <http://pensamientoeducativo.uc.cl/index.php/pel/article/download/410/839>