

PUNTOS DE REFERENCIA

CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS

Número 96

Mayo 1992

UNA PROPUESTA PARA EL DEBATE EDUCACIONAL

- En el mes de marzo del presente año el Ministerio de Educación dio a conocer una propuesta de Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos de la Educación General Básica y Media. Ello lo hacía en cumplimiento de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza. Entre los objetivos fundamentales que plantea la propuesta se incluyen los denominados Objetivos Fundamentales Transversales, los que han originado una intensa polémica.
- Los Objetivos Fundamentales Transversales, sobre los cuales los establecimientos educacionales del país tendrán que incluir una proposición en sus respectivos planes y programas, dicen relación con: 1) la formación moral de los alumnos; 2) competencias personales y sociales, y 3) con temas emergentes y relevantes. La forma en que están planteados estos objetivos hace difícil objetarlos. Sin embargo, ellos obligan al Estado, a través del Ministerio de Educación, a comprometerse con determinados valores, competencias y temas emergentes, lo que nos parece totalmente innecesario.
- Por cierto que el proceso educativo requiere de formación, de lo cual, sin embargo, no se sigue que el Estado deba asumir expresamente la tarea de definir los valores de la sociedad chilena. Más bien debe asegurar que se respete la pluralidad de proyectos educativos que una sociedad como la chilena puede generar. Con todo, cabe hacer notar que el principio de desconcentración curricular que la Ley Orgánica y esta propuesta consagran, les permite a los colegios operacionalizar estos objetivos desde su particular visión del mundo.
- Un punto verdaderamente crítico surge si hubiese colegios sin proyectos educativos propios. En este caso, la Ley Orgánica establece que estos colegios deberán regirse por planes y programas elaborados por el Ministerio de Educación y aprobados por el Consejo Superior de Educación, lo que, dada la naturaleza de los Objetivos Fundamentales Transversales, significa que algunos colegios estarán sujetos a la particular concepción valórica de las autoridades educacionales de turno. Ello se puede evitar, sin embargo, permitiendo la creación de un Banco de Proyectos Educativos administrado por una instancia como, por ejemplo, el Consejo Superior de Educación, al cual podrían acceder los colegios que carezcan de planes y programas. Este Banco podría crearse con proyectos educativos elaborados por la Iglesia Católica, instituciones académicas y educacionales, universidades, Colegio de Profesores, etc.

1 La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (Ley N° 18.962) del 10 de marzo de 1990 señala en su artículo N°18 que el Presidente de la República por Decreto Supremo, dictado a través del Ministerio de Educación y previo informe favorable del Consejo Superior de Educación, establecerá los objetivos fundamentales para cada uno de los años de estudio de la enseñanza básica y media como asimismo los contenidos mínimos obligatorios que facilitarán el logro de estos objetivos.

2 El mismo artículo establece, además, que "Los establecimientos educacionales tendrán libertad para fijar planes y programas de estudios que consideren adecuados para el cumplimiento de los referidos objetivos y contenidos mínimos obligatorios ... ". También establece que "El Ministerio de Educación Pública deberá elaborar planes y programas de estudios para los niveles de enseñanza básica y media, los cuales deberán ser aprobados previamente por el Consejo Superior de Educación". A continuación la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza señala que "Dichos planes y programas serán obligatorios para los establecimientos que carezcan de ellos".

3 En el mes de marzo de 1992, en cumplimiento de la disposición que establece la Ley Orgánica, el Ministerio de Educación ha dado a conocer su propuesta de "Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos de la Enseñanza General Básica y de la Enseñanza Media". En este documento los objetivos fundamentales han sido agrupados en dos grandes áreas: el primero lo componen los así denominados Objetivos Fundamentales Transversales, los que "afectan por igual a todos los cursos de las enseñanzas básica y media y, por tanto, se proyectan sobre cada uno de los alumnos, independientemente de los cursos en que se encuentren ellos registrados". El segundo grupo está conformado por los objetivos fundamentales verticales, que son más específicos y circunscriben su acción a determinados cursos y estudiantes.

4 Estos últimos objetivos están planteados en forma tal que satisfacen el principio de desconcentración curricular establecido en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza. Probablemente, por primera vez en la historia de Chile no se establecen cargas horarias mínimas. En otras palabras, la propuesta de Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos no establece, por ejemplo, cuántas horas pedagógicas se deben dedicar a la enseñanza de las matemáticas. Los colegios tienen una enorme flexibilidad para llevar a cabo sus planes y programas, y satisfacer los objetivos fundamentales verticales.

5 La propuesta del Ministerio de Educación, sin embargo, ha sido fuente de debate en las últimas semanas. Esta polémica tiene su origen principalmente, en los objetivos fundamentales de carácter transversal (OFT), sobre los cuales los establecimientos

educacionales tendrán que incluir una proposición en sus respectivos planes y programas. Esta proposición debe incluir los siguientes objetivos: 1) relativos a la formación moral de los alumnos; 2) relativos a competencias personales y sociales, y 3) relativos a temas emergentes y relevantes.

6 La obligación de incluir en los planes y programas de los colegios ciertos objetivos fundamentales que dicen relación con la formación moral de los alumnos ha sido defendida por el Ministerio de Educación sobre la base de que "cualquier decisión acerca de los contenidos de la educación moral debe fundamentarse en una ética que se base en el respeto de los derechos inherentes a la dignidad humana, que se exprese en un conjunto de valores básicos, ampliamente compartidos por la sociedad chilena". Por cierto, es claro que el proceso educativo requiere de formación y no sólo de instrucción. Nadie pretende que la educación sea amoral. Pero de ello no se sigue que el Estado deba asumir expresamente la tarea de definir "los" valores de la sociedad chilena o aquellos que deben estar presentes en los planes y programas o proyectos educativos de los colegios del país.

7 Concretamente, el Ministerio de Educación estima que los planes y programas de los diferentes establecimientos educacionales del país debieran incluir, al menos, la siguiente clase de valores:

- Valorización del aprendizaje como una actividad permanente destinada a desplegar las posibilidades de humanización del hombre y de la mujer y a elevarlos hacia planos ascendentes de espiritualización, bienestar y felicidad
- Autonomía y responsabilidad personal
- Respeto, amor y protección del prójimo
- Valorización de las diversidades raciales, étnicas, religiosas, de la tolerancia y el diálogo en tanto factor de consenso y superación de diferencias
- Respeto a la equidad entre los sexos
- Amor y respeto por la verdad, la justicia, la belleza
- Valorización del trabajo como proceso conducente a mejorar la calidad de vida y de realización personal

- Solidaridad, generosidad, afán participativo, sentido de pertenencia y lealtad grupal
- Valorización de la familia y preocupación por fortalecerla y enriquecer sus posibilidades de desarrollo.

8 Nadie objetaría esta lista de valores, especialmente si está planteada de forma tan general. ¿Pero, por qué estos valores? ¿Por qué no otros, además? ¿Por qué no una lista más extensa o más breve? ¿Por qué el Estado se compromete con esta lista de valores? ¿El respeto por los derechos inherentes a la dignidad humana no está suficientemente asegurado en la Constitución? Todas estas son interrogantes que llaman a la reflexión y cuestionan el hecho de que el Ministerio de Educación sugiera a los distintos establecimientos educacionales la "enseñanza" de determinados valores. Ello en consideración de que la libertad formativa nos parece irrefutablemente una extensión de la libertad de enseñanza, principio "unánimemente compartido" por la sociedad chilena.

9 Tal vez, el Estado, a través del Ministerio de Educación o el Consejo Superior de Educación, debiera limitarse a aprobar los proyectos educativos presentados por una pluralidad de establecimientos educacionales del país sin especificar una lista cerrada o mínima de valores. Seguramente basta con acudir a la tradición y al sentido común para descartar planes y programas de contenido ético aberrante. Por otra parte, parece difícil sostener que la sola presencia de estos valores en un documento de esta naturaleza, aun convertido en norma legal, asegurará que ellos sean compartidos por el sistema educacional chileno.

10 Dentro de los Objetivos Fundamentales Transversales se incluyen también aquellos que dicen relación con las competencias personales y sociales de los alumnos. Éstas están referidas a los siguientes aspectos:

- Desarrollo del comportamiento autónomo, del espíritu de iniciativa, de empresa y las capacidades para prever y asumir las consecuencias de los actos.
- Actitudes y hábitos de consumo y el desarrollo de capacidades para participar de manera responsable en el proceso de circulación de mercancías que satisfacen las necesidades personales, familiares y sociales.
- Adquisición de actitudes y hábitos de estudio y trabajo. En especial, las capacidades relativas a comprensión lectora, tomar apuntes, sistematizar y esquematizar ideas,

planificar y organizar el tiempo, administrar el tiempo de trabajo, y efectuar y presentar el trabajo con rigor, claridad y precisión.

- Desarrollo del sentido de pertenencia grupal, de los sentimientos patrios y de compromiso social.
- Valorización de la productividad en las distintas esferas de la vida social y al desarrollo de capacidades para responder a los desafíos de eficiencia y productividad propios de una economía activa y abierta a las corrientes internacionales de comercio e intercambio.
- Valorización y resguardo de los recursos del país y de su entorno marítimo, como de exaltación y fomento del patrimonio artístico y cultural del país y, en general, de la humanidad.

1 1 Aquí tal vez lo que más llama la atención sea lo ambicioso de los objetivos del Ministerio de Educación. En nuestro mundo actual definir determinados hábitos de consumo o pretender desarrollar ciertas capacidades para participar de manera responsable en el proceso de circulación de bienes y servicios parece una utopía. Los hábitos de consumo se modifican continuamente en la sociedad actual, al igual que las formas de participación en los mercados. Es difícil que el sistema educacional de un país pueda seguir ese ritmo. Por otra parte, al igual que en el caso de los valores, es posible preguntarse ¿por qué el Estado se compromete con estas competencias y no con otras? ¿Por qué no desarrollar, por ejemplo, entre los alumnos un espíritu artístico o deportivo? ¿Por qué el espíritu de empresa merece estar en esta lista y los mencionados recientemente no? Indudablemente que el Estado al "jugársela" por estas competencias genera una serie de interrogantes interminables, pero que nos parecen muy válidas.

1 2 El último grupo de Objetivos Fundamentales Transversales lo componen aquellos objetivos que dicen relación con los temas emergentes y relevantes. En palabras del Ministerio de Educación "El mejoramiento de la calidad educativa implica incorporar a la enseñanza temas que son relevantes para una formación integral y prospectiva del ser humano, sea porque corresponden a dimensiones suyas que demandan una preocupación permanente de la escuela, sea porque se trata de temas cuya relevancia recién comienza a emerger o a hacerse patente". Para el Ministerio la importancia de incluir estos temas en el currículo educacional radica en el hecho "de que generan y estimulan expectativas sociales respecto del rol que, independientemente del que desempeñan otros agentes sociales, debería desempeñar la escuela en la conformación de hábitos, conceptos y actitudes personales que

contribuyan a asumirlos en forma positiva". El documento consigna seis temas relevantes que deben ser abordados por los proyectos educativos de los distintos establecimientos educacionales. Estos son:

- Derechos humanos
- Creatividad
- Revolución científico-tecnológica
- Afectividad y sexualidad humana
- Protección y defensa del medio ambiente
- Valorización crítica de lo cotidiano

13 De nuevo la interrogante que surge es aquella referida a ¿por qué el Estado se compromete específicamente con estos temas relevantes y no con otros? O, cabe preguntarse como se ha sostenido en otro artículo "¿Puede alguien pretender que sea deseable que se establezca, por decreto, un patrón uniforme respecto a cuáles deben ser los temas que obligadamente deben tener relevancia personal para los individuos?"¹

14 La enseñanza de estos Objetivos Fundamentales Transversales debe entenderse como obligatoria. La forma en que estos objetivos se enseñarán será decidida por cada establecimiento educacional y formará parte de su proyecto educativo. La propuesta de Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos tampoco exige que estos objetivos se satisfagan a través de cursos específicos, sino que más bien deben "permear" el currículo educacional. Por ejemplo, el tema de la afectividad y de la sexualidad humana puede tocarse a través de la pintura o de la literatura.

15 Indudablemente, y sin que ello signifique que los Objetivos Fundamentales Transversales estén mal planteados, nos parece que la "interpretación" de los mismos será muy diversa. En otras palabras, el sentido de los objetivos transversales será "decodificado" similarmente por las distintas comunidades educativas sólo en términos muy generales. De este modo, la operacionalización de los objetivos fundamentales transversales probablemente

¹ Véase Lucía Santa Cruz, "El Estado y los Valores en Educación", *El Mercurio*, domingo 3 de mayo de 1992, p. E4.

diferirá en cada establecimiento educacional dependiendo de la particular interpretación que cada comunidad educativa haga de los mismos. Así, todo proyecto educativo que contemple una propuesta para enseñar estos objetivos, independientemente de la forma en que lo haga, debiera ser aprobado por el Ministerio de Educación.

16 ¿Qué pasa con el colegio o comunidad educativa que no se siente interpretado por estos objetivos? En principio, y amparada en la libertad de enseñanza, podría optar por dejar fuera de su proyecto educativo los Objetivos Fundamentales Transversales, lo que, sin embargo, no le permitiría postular al reconocimiento oficial del Ministerio de Educación Pública. ¿Qué tan grave es ello? Difícil responder a dicha pregunta. Más todavía, si se piensa que, en materia educacional, el sello estatal ha constituido tradicionalmente una garantía de calidad. Con todo en este momento en Chile existen muchos buenos colegios cuyos planes y programas no son reconocidos por el Ministerio. Un ejemplo lo constituye el Anglo American International School, cuyos planes y programas siguen el modelo curricular británico.

17 Por otra parte, debe señalarse que, en principio, la ausencia de reconocimiento oficial les impide a los alumnos de estos colegios obtener su licencia de enseñanza media, condición necesaria para dar la Prueba de Aptitud Académica. Sin embargo, a través de los denominados exámenes libres, los estudiantes de muchos de estos colegios están accediendo a ella. Al mismo tiempo, la experiencia nos enseña que en el pasado las universidades chilenas han aceptado el ingreso de alumnos a sus carreras a través de un proceso de acreditación, opción perfectamente abierta en la actualidad.

18 Con todo, los colegios que aspiran a un reconocimiento oficial deben necesariamente abordar los Objetivos Fundamentales Transversales en sus proyectos educativos, aunque sin restricciones respecto del cómo hacerlo. Por otra parte, se ha sostenido que gran parte de los colegios en Chile no estarían capacitados para llevar a cabo sus propios proyectos educativos. De hecho, a pesar de que durante 12 años ha existido la posibilidad de formular planes y programas especiales, sólo un 18 por ciento de los establecimientos educacionales del país ha utilizado esta franquicia. Sin embargo, debe señalarse que la aprobación de estos proyectos educativos dependía de la voluntad del Ministerio de Educación. Actualmente, y tal como lo consagra la LOCE, los colegios tienen el derecho de elaborar sus propios planes y programas, los que, en la medida que cumplan con los objetivos fundamentales y contenidos mínimos decretados, deben necesariamente ser aprobados por el Ministerio. Esto puede constituir un incentivo para muchos establecimientos educacionales que dejan de depender de la voluntad y eventual burocracia de las autoridades educacionales del país.

19 Pero, ¿qué sucede en el caso de que un colegio no elabore sus propios planes y programas? La Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza, de 10 de marzo de 1990, como se indicaba al comienzo de este artículo, obliga al Ministerio de Educación Pública a preparar sus propios planes y programas, los que serán obligatorios para los colegios que carezcan de proyecto educativo (art. 18). Es aquí donde, nos parece, se produce un punto de verdadero conflicto. La Ley, al estar redactada en estos términos, impone a algunos colegios una determinada visión del mundo; en este caso la particular visión de las autoridades del Ministerio de Educación —o más propiamente del Consejo Superior de Educación, que es la instancia que aprueba los planes y programas elaborados por el Ministerio—, de este o cualquier otro gobierno. De alguna forma, entonces, la Ley define un programa "oficial", lo que obliga al gobierno de turno a "jugarse" por un determinado conjunto de valores y principios. Esto no nos parece conveniente porque la verdadera labor del Ministerio de Educación debe estar relacionada con asegurar una verdadera pluralidad en materia educacional, tarea que se ve dificultada en la medida que el Ministerio de Educación tiene que estar justificando reiteradamente sus propios planes y programas.

20 El Ministerio de Educación tiene un papel muy importante que cumplir y éste dice relación con la tarea de asegurar que los colegios que no puedan desarrollar sus propios programas tengan acceso a distintos proyectos educativos. Pero, esto es muy distinto de proveerles de un proyecto elaborado por el propio Ministerio. La forma de asegurar que los colegios sin proyecto educativo puedan acceder a uno debería lograrse a través de la creación de un Banco de Proyectos Educativos, cuya administración podría estar radicada en el Consejo Superior de Educación.

21 Este Banco de Proyectos Educativos reuniría proyectos de diversas instituciones interesadas en la educación de los niños chilenos. Por ejemplo, uno podría pensar en proyectos elaborados por la Iglesia Católica, Facultades de Educación de Universidades, instituciones académicas como el PIIE o el CIDE, establecimientos educacionales interesados en la labor formativa de estudiantes de colegios pobres, organizaciones empresariales, Colegio de Profesores, etcétera. Sería recomendable que el Ministerio se abstuviera de formular sus propios planes educativos como una forma de asegurar que todos los proyectos "compitan" en igualdad de condiciones, más aún si se tiene presente que el Ministro de Educación es el que preside el Consejo de Educación Superior.

22 Operacionalmente esta idea funcionaría de la siguiente forma: el Consejo Superior de Educación pondría, con la debida anticipación, a disposición de los colegios sin planes y programas este Banco de Proyectos Educativos. Estos colegios posteriormente informarían a

las autoridades educacionales respecto del proyecto educativo elegido. Eventualmente, el Ministerio podría supervisar que el proyecto esté efectivamente en aplicación.

23 La posibilidad de este Banco de Proyectos Educativos evita que el Ministerio de Educación tenga que comprometerse con un proyecto educativo determinado, lo que asegura un verdadero pluralismo de proyectos educativos reconocidos por el Estado, hecho especialmente relevante en una sociedad con tantas "subculturas" como la chilena. La materialización de este Banco requiere, sin embargo, de la modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, ya que es ésta la que consagra planes y programas, elaborados por el Ministerio de Educación, obligatorios para los colegios que carezcan de aquéllos. Este elemento que aparece como insalvable, no lo es tanto si se piensa que el gobierno ha anunciado hace pocas semanas el envío de un proyecto de ley al Congreso que busca modificar la LOCE. Es, por lo tanto, el momento oportuno para postular una reforma de esta naturaleza.

24 Es importante recordar, por otra parte, que la propuesta de Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos debe ser aprobada por el Consejo Superior de Educación. Al respecto, cabe señalar que este Consejo, en su sesión del 15 de abril pasado, se pronunció sobre la propuesta que el Ministerio de Educación extraoficialmente le había entregado. En lo fundamental este pronunciamiento expresa que el Consejo espera un currículo con la especial consideración de ser esencial, mínimo y que ha de cumplir con las siguientes condiciones básicas:

- debe estar estructurado científicamente y poder ser entregado de manera sistemática.
- debe asegurar la unidad del proceso educativo y facilitar su continuidad, especificando objetivos fundamentales para cada año de estudios y contenidos mínimos por año.
- debe determinar cargas horarias mínimas, estimadas en función del aprendizaje de los contenidos mínimos definidos.
- debe estar referido a los Objetivos Generales y a los requisitos de egreso de cada nivel educacional, ya establecidos en la LOCE.
- debe ser objeto de una evaluación periódica.
- debe expresarse de modo comprensible y estar al alcance y entendimiento de los establecimientos educacionales.

25 Las condiciones exigidas por el Consejo Superior de Educación abren una serie de interrogantes, las que se originan en la poca claridad de su pronunciamiento. Por una parte, la exigencia de objetivos fundamentales para cada año de estudio y contenidos mínimos por año, ¿significa el fin de los Objetivos Fundamentales Transversales, al menos en el sentido en que están definidos en la propuesta ministerial? Por otra parte, uno se pregunta ¿hasta qué punto la exigencia de un currículo específico y la definición de cargas horarias mínimas no imponen una importante restricción a la desconcentración curricular? Tal vez, debiera exigírsele al Consejo Superior de Educación que se aplique la sexta exigencia contenida en su pronunciamiento: que se exprese de un modo comprensible.

26 Por último, quisiéramos hacer dos reflexiones respecto del debate en torno a la propuesta de Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos que nos parecen pertinentes. Por una parte, llama la atención que se suponga que gran parte de los colegios no tienen capacidad para elaborar sus propios planes y programas. Esta afirmación refleja una desconfianza generalizada en nuestra elite respecto de los chilenos. Tenemos serias dudas de que esta aprensión sea cierta. Nos asiste el convencimiento de que los profesores de muchos de estos colegios van a ser capaces de elaborar proyectos educativos dignos de ser considerados. Como se explicó anteriormente el argumento de que un 82 por ciento de los colegios ha tenido, desde hace 12 años, la posibilidad de elaborar planes y programas y no lo ha hecho no es enteramente pertinente.

27 En segundo lugar, sorprende el excesivo racionalismo de la discusión. Resulta increíble que el Ministerio de Educación y sus detractores piensen aún que, en un mundo tan dinámico como en él que estamos viviendo y en la circunstancia real que vive hoy la educación nacional, un documento como los "Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos de la Educación General Básica y Media" sea realmente fundamental en determinar el futuro educativo de nuestros educandos. En esta sociedad global, abierta a todo tipo de estímulos, esta excesiva preocupación por los contenidos de un documento de esta naturaleza parece un contrasentido.

Harald Beyer*
Eugenio Cáceres**

* Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Investigador, Centro de Estudios Públicos.

** Arquitecto, Universidad de Chile. Estudios de especialización, Universidad de Chile y Universidad Autónoma de México. Consultor de UNESCO. Gerente de Proyectos, Fundación Andes. Investigador Asociado del Centro de Estudios Públicos.