Notas presentación ante la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados para analizar el proyecto de ley que crea el "Sistema de Educación Pública".

Cristián Bellei

Centro de Investigación Avanzada en Educación
& Departamento de Sociología, de la Universidad de Chile

16-11-2015

Estas notas realizan un análisis muy esquemático del proyecto de ley en discusión, utilizando como fundamento las ideas compartidas recientemente con la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados en el documento *"La educación pública que Chile necesita. Notas presentación ante la Cámara de Diputados / Miércoles 7 de Octubre de 2015"*, que adjunto al final del texto.

Aclaro que (aunque sin una relación contractual) durante toda la elaboración de este proyecto de ley he sido frecuentemente consultado por el Ministerio de Educación. Tengo una evaluación positiva de la concepción general del proyecto y de la gran mayoría de sus aspectos específicos.

0. Contexto general de reforma y fortalecimiento de la educación pública.

La reforma educacional en curso, en términos muy generales, intenta pasar de un mercado pobremente regulado, que concibe la educación pública con un rol subsidiario, a un sistema mixto que se acerca a las prácticas internacionales más establecidas en la materia: que prioriza la educación pública y provee apoyo estatal más exigente y regulado a la educación privada. Se trata de un ajuste que la Presidenta Bachelet en su anterior gobierno definió como una "nueva arquitectura de la educación chilena": comenzó con la nueva Ley General de Educación, la Superintendencia de Educación y la Agencia de la Calidad, que establecieron un horizonte normativo, evaluativo y fiscalizador más exigente para el conjunto de los proveedores de educación; continuó con la Ley de Inclusión, que intentó controlar los aspectos más agudos de la privatización de mercado y la discriminación en la educación chilena; y sigue ahora con la reestructuración institucional de la educación pública. Con todo, nótese que aún con estos cambios el sistema educacional chileno continuará siendo un caso de "sistema escolar orientado por dinámicas de mercado" comparativamente fuertes, con libre elección de escuela por los padres, financiamiento estatal vía subsidio a la demanda (equivalente para establecimientos públicos y privados) y presencia importante de proveedores privados. En esta materia, las cuestiones pendientes más relevantes son –a mi juicio- la revisión del sistema de *vouchers* y un mejor control de la oferta educacional financiada por el estado a nivel local.

El fortalecimiento de la educación pública –como se propone en este proyecto- tiene también otro sentido importante: construir una pieza faltante en el sistema escolar chileno, el "nivel intermedio" que conecta las políticas nacionales con la gestión educativa local. En este caso no se trata de "recuperar" algo que el mercado destruyó, sino genuinamente de un desafío nuevo para el país: el estado docente fue marcadamente centralista y la municipalización no logró producir

dicho nivel intermedio. Aunque la experiencia comparada es variada en este sentido, existe bastante evidencia que sustenta el rol relevante que este nivel intermedio puede cumplir en la gestión, apoyo y supervisión de las escuelas. Chile no posee instituciones públicas descentralizadas donde se desarrollen y acumulen estas capacidades; menos las tiene en el sector privado que es extremadamente atomizado. Por cierto, la evidencia comparada también previene sobre propuestas extremadamente descentralizadoras, especialmente en países fuertemente desiguales o de bajo desempeño, condiciones ambas que presenta Chile.

Es importante, por último, enfatizar la relevancia del cambio institucional que se está discutiendo. Por cierto, el "efecto" que el administrador local de educación tiene sobre los procesos de enseñanza-aprendizaje situados en el aula-escuela es indirecto, pero no por ello poco relevante. Piénsese sólo en la cuestión docente: la selección, desarrollo profesional y condiciones laborales del personal docente dependen críticamente del administrador local; es decir, quién y en qué condiciones va a enseñar a los estudiantes. Afirmar que "el" problema es la baja calidad de la mayoría de los programas de formación inicial docente, lejos de disminuir aumenta la relevancia de contar con "empleadores" competentes a nivel local, por cuanto hace más críticas sus decisiones en la selección del personal dada la heterogeneidad de capacidades de la oferta de educadores; así como su evaluación del desempeño y su capacidad de organizar procesos de desarrollo profesional en servicio, dado que será crítico cubrir la enorme brecha de capacidades entre la formación inicial y las demandas del trabajo escolar.

En efecto, es lo que hemos documentado en profundidad en estudios recientes, mostrando cómo algunos sostenedores públicos apoyan a sus escuelas tomando en cuenta sus criterios y necesidades en la selección-retención del personal docente, traspasándoles recursos para desarrollar sus proyectos de mejoramiento y apoyándoles con otros profesionales, lo que ha creado las condiciones para procesos de mejoramiento escolar sostenidos en el tiempo (ver *"Lo aprendí en la escuela. ¿Cómo se logran procesos de mejoramiento escolar?"*, Bellei et al. 2014); lo cual contrasta con otros casos en que decisiones desafortunadas de los sostenedores han precarizado las condiciones de trabajo docente, han contratado docentes que no se adecuaban a las necesidades de las escuelas, o han cambiado el equipo directivo de la escuela sin cuidar su ajuste con el proyecto educativo o la etapa de mejoramiento en que se encontraba, deteriorando notoriamente los procesos y resultados educativos (ver *"Nadie dijo que era fácil. Escuelas efectivas en sectores de pobreza, diez años después"*, Bellei et al., 2015). Muchos de los efectos de las decisiones del administrador local de educación sobre los procesos escolares no se observan de inmediato, pero esto no los hace menos reales, y sí en cambio, más difíciles de revertir.

1. ¿Cómo se relaciona esta propuesta con el diagnóstico del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006)?

Como punto de partida, es importante recordar el diagnóstico –ampliamente compartido- que produjo el Consejo Asesor de 2006 y que sentó las bases para que el campo de las políticas educacionales se planteara reestructurar radicalmente, cuando no abandonar el sistema de administración municipal de las escuelas públicas (en efecto, recuérdese que los dos gobiernos anteriores ya presentaron iniciativas legales en este sentido que no prosperaron). Los problemas identificados fueron:

-todos los municipios deben asumir el mismo amplio conjunto de funciones a pesar de la enorme diferencia de capacidades y recursos que poseen

-gran desigualdad de capacidades y condiciones entre municipios

-imposibilidad de conformar asociaciones municipales con estatus jurídico que les permita administrar tareas comunes

-alta heterogeneidad en la calidad de los servicios municipales

-alta dependencia financiera de recursos externos, y restricciones para el endeudamiento de largo plazo

-dificultades estructurales en la situación financiera municipal

-políticas de recursos humanos altamente restringidas (por regulaciones) y baja profesionalización de sus plantas

-dilución de responsabilidades entre el Mineduc y el Municipio

-centralización de competencias en el municipio y poca delegación a las escuelas

-alta dependencia del ciclo político, concentrado en la figura de poder del alcalde

-relación desigual con el sector particular subvencionado

La educación pública chilena ha estado por tres décadas y media anidada en una institucionalidad que como se ve tiene enormes falencias, de ahí la urgencia y relevancia de cambiarla. En contrapartida, la institucionalidad que propone la ley en discusión aparece, en términos generales, como muy superior la actual y como una respuesta básicamente satisfactoria al listado de dificultades enunciado. De especial relevancia son, a mi juicio, el que el gobierno superior de la nueva institucionalidad (los servicios locales de educación) no tenga otro horizonte que el fortalecimiento de la educación pública, así como la mayor profesionalización, responsabilización y homogeneización de capacidades de la administración local de educación.

2. ¿Satisface esta propuesta de ley los criterios para la nueva institucionalidad elaborados por el Consejo Asesor Presidencial de 2006?

Pensando en el necesario fortalecimiento de la educación pública, el Consejo Asesor recomendó (por la unanimidad de sus miembros) que las entidades administradores de educación pública cumpliesen al menos con nueve criterios institucionales, los cuales pueden ser usados como criterios evaluativos de la propuesta de ley en estudio. En concreto, estos fueron:

i. Tener como única función la gestión de establecimientos educacionales.
ii. Hacerse cargo de administrar los establecimientos de propiedad del Estado en una determinada unidad geográfica, de tamaño adecuado para poseer capacidad técnica (masa crítica) y economías de escala.
iii. Integrar las funciones de gestión administrativo-financiera con las de gestión técnico-pedagógica, hoy divididas entre el Ministerio de Educación y el municipio.
iv. Contar con un financiamiento suficiente para asegurar un adecuado funcionamiento de los establecimientos educativos.

v. Conjugar un alto nivel técnico en la gestión y administración pedagógica, con la participación de la comunidad en el control de su gestión y en la definición del proyecto educativo territorial.
vi. Conformar un equipo ejecutivo seleccionado a través del Sistema de Alta Dirección Pública.
vii. Supervisar y controlar a sus establecimientos, teniendo como norte fortalecer las capacidades y la autonomía pedagógica de las escuelas y liceos a su cargo.
viii. Con respecto a las atribuciones, tener a cargo la gestión administrativa y financiera de los establecimientos, delegando a sus establecimientos alguna parte referida a su proyecto institucional; supervisar y apoyar técnica y pedagógicamente a sus establecimientos; y seleccionar y contratar al personal docente, asegurando la participación de los establecimientos en tal proceso.
ix. Tener la facultad de suscribir convenios con entes públicos y privados, para el cumplimiento de sus funciones.

Mi análisis de la propuesta de ley me lleva a concluir que ella satisface todos los criterios recomendados. Por cierto, el grado de cumplimiento de algunos de ellos dependerá de la forma en que se implementen algunos de los componentes de la propuesta de ley. Los más relevantes en este sentido son, a mi juicio, el monto de recursos con que contarán para conformar equipos profesionales de alta calidad y suficientes para apoyar las escuelas (asunto financiero que se comenta más abajo), y el grado en que sus decisiones sobre el personal docente tomen en cuenta las necesidades y prioridades de sus escuelas (aspecto probablemente más vinculado al modelo de gestión que a definiciones legales).

3. Criterios generales para la evaluación del proyecto de ley.

A continuación quisiera proponer y aplicar un conjunto de criterios para evaluar la propuesta de nueva institucionalidad de la educación pública. Algunos son similares a los enunciados por el Consejo Asesor, pero creo que merecen observarse con más detalle. La mayoría de ellos creo que pueden ser pensados como “tensiones” entre dos polos en cuya gradiente se debe ubicar la propuesta; encontrar el adecuado “balance” entre ambos polos es un desafío de marca mayor y por cierto, el “ajuste fino” sólo se logrará conforme la nueva institucionalidad se vaya desplegando en la realidad. Por eso es muy importante acompañar el proceso de transición con un monitoreo cercano que permita retroalimentar el diseño, para orientar la gestión de quienes estén a cargo y –eventualmente- introducir las modificaciones normativas que se requieran. Además, es necesario tener en cuenta que la realidad nacional es muy heterogénea, por lo que lograr el “balance” buscado requerirá de esfuerzos diferenciados (e.g. en algunas zonas el desafío será involucrar más a la comunidad local, en otras, profesionalizar más el servicio).

i. ¿Qué sentido tiene que exista la educación pública?

En la lógica de un estado subsidiario organizado con criterios de mercado, como ha sido el caso del sistema educacional chileno desde 1980, la educación pública sólo existe como “plan b” para educar a quienes los agentes privados no pueden o no quieren; coherente con esta definición, la educación pública no debe tener ningún plus respecto de la oferta privada, porque esto implicaría una “competencia desleal”. Incluso más, en este diseño la política debiera generar los “incentivos” para que los proveedores privados se interesen por atender a todos, como por

ejemplo algunos argumentaron para respaldar la Subvención Escolar Preferencial: se estaba resolviendo una "falla de mercado" (el precio de los más pobres) con el propósito de expandirlo hacia nuevos sectores. Así, en último término, el ideal sería que la educación pública desapareciera, tendencia que es de hecho la que se observa en Chile.

El proyecto de ley modifica radicalmente esta visión. En su artículo 2 aclara que el objeto último de la educación pública es garantizar el derecho universal a la educación en Chile, dándole un estatus superior en nuestro entramado institucional y justificando por tanto un trato preferente por parte del estado. Luego, el mismo artículo 2, pero sobre todo el artículo 4, definen un conjunto de principios propios y obligatorios de la educación pública, que operacionalizan y expanden los principios contenidos en la Ley General de Educación. Esta caracterización, detallada y exigente de lo que debe ser la educación pública chilena, delinea objetivos de interés común, bienes públicos si se quiere, que la educación pública está mandatada a generar; valores y principios que enriquecen el sistema educacional chileno. Y luego especifica que los agentes nacionales, locales y escolares pertenecientes al sistema de educación pública deben sujetar su acción por estos principios. En definitiva, la ley reconoce explícitamente lo que ha sido un consenso histórico ampliamente extendido en Chile y le mundo: que la educación pública tiene un valor social superior que justifica la especial preocupación y deber que para con ella tiene la comunidad.

Por cierto, muchos de estos principios pueden ser también abrazados por proveedores privados, pero esto es una decisión contingente, dependiente de la voluntad del propietario de dicha escuela. Con el sistema público el país se asegura que cuenta con una red de alcance nacional de instituciones obligadas a trabajar por el conjunto de esos principios, los cuales se convierten así en –para usar otro lenguaje- "estándares adicionales" con los que será evaluada.

Evidentemente, tanto la formulación de los objetivos como de los principios se puede mejorar. En el documento anexo *"La educación pública que Chile necesita"* (pp.3-5 y 6-7, respectivamente) se encuentra mi propuesta al respecto.

ii. Responsabilidad nacional vs. descentralización

La educación pública chilena no tiene una autoridad nacional responsable. Durante estas décadas, el Ministerio de Educación ha contado asistemáticamente con algunos profesionales para dialogar con los municipios y el gobierno ha generado negociaciones puntuales para resolver los problemas de endeudamiento municipal en educación. También se han implementado ocasionalmente algunas iniciativas muy focalizadas y en general de poca relevancia para intentar fortalecer este sector. Las particularidades de la educación pública no han sido en general atendidas y de hecho varias políticas la han afectado negativamente por esta falta de atención. Este proyecto de ley resuelve esta notoria falencia institucional. Se crea una Dirección de Educación Pública de nivel nacional, con la misión de impulsar políticas ad hoc para el desarrollo de la educación pública, además de coordinar, monitorear, generar estudios, en fin, múltiples tareas para propender al buen desempeño de los administradores locales de la educación pública, entre varias otras funciones. Esta Dirección de carácter nacional debiera tener como responsabilidad principal velar por el desarrollo equitativo de la educación pública, lo que implica poner especial atención a las zonas más pobres, o más aisladas, o donde la educación pública sea de menor calidad, o donde la cobertura de educación pública sea más baja, todos asuntos hoy "invisibles" para la política educacional. Su nombramiento por la Presidencia de la

República señala el elevado estatus institucional que esta Dirección tiene; su inserción en el Mineduc facilita el intenso diálogo que deberá mantener con éste.

La responsabilidad directa por proveer educación pública, sin embargo, queda radicada en los Servicios Locales de Educación, constituyéndose -como se señaló- en el nuevo nivel intermedio del sistema educacional chileno. En lenguaje normativo, estos servicios locales son los "sostenedores" de las escuelas públicas y debieran, a mi juicio, tener todas las atribuciones de éstos (luego vuelvo sobre este punto): abrir y cerrar escuelas, contratar a los docentes, gestionar financiera y administrativamente las escuelas, etc. Esto les hace responsables últimos ante el estado de la calidad (en todos sus aspectos) del servicio educativo que prestan las escuelas a su cargo. Pero la ley también les otorga la función de supervisar, apoyar, desarrollar, evaluar en materias pedagógico-curriculares a sus escuelas, corrigiendo así el error original de la municipalización. Finalmente, la ley mandata a estos servicios a que realicen "política educativa local", no sólo adoptando y adaptando las directrices nacionales, sino generando proyectos de desarrollo a mediano plazo que deben velar porque la educación pública sea cada vez más relevante, equitativa y de calidad en todo el territorio geográfico y social a su cargo. En otras palabras, un servicio local no podría dar por cumplida su misión si decidiera tener una participación marginal en el desarrollo educacional de su territorio (e.g. tener sólo algunas escuelas para los más pobres, o tener sólo algunas escuelas de excelencia académica). Con todo, me parece que este último aspecto ("cobertura") no está suficientemente explícito en la actual propuesta de ley. En efecto, aunque en el artículo 11 se dice genéricamente que el servicio local debe orientarse por los principios del artículo 4, luego se enfatiza sólo dos de ellos: el mejoramiento continuo de la calidad y el desarrollo equitativo de los establecimientos. ¿Qué sentido tiene enfatizar acá sólo estos dos? ¿No debiera ser igualmente importante, por ejemplo, enfatizar que el servicio local debe hacer todos los esfuerzos para ofrecer un servicio inclusivo que atiende las demandas del conjunto de la población de su territorio?

Por razones de eficiencia y pertinencia, es adecuado que la responsabilidad por la gestión de las escuelas quede radicada en un organismo descentralizado. También es razonable que éste supere en escala a la excesiva atomización de los municipios, pero que se mantenga relativamente cerca de las comunidades a las que sirve. En rigor, son varios los criterios que se deben tener en cuenta –como el proyecto lo ha hecho- para dibujar este mapa (economías de escala, capacidad para conformar equipos profesionales de alto nivel, cercanía con las escuelas, etc.). Sin embargo, será muy importante en la implementación cautelar la flexibilidad organizacional de estos servicios locales, para que puedan atender a las particularidades territoriales, por ejemplo, cuando el territorio es muy extendido o cuando la dinámica poblacional aumenta la densidad en algunas zonas. La ley autoriza a crear oficinas y sugiere un trabajo en redes locales con este propósito, modalidades que deberán ser piloteadas de cerca en la fase inicial de implementación.

Considero en términos generales adecuado el balance de atribuciones nacional-local que la ley hace, pero tengo algunas observaciones críticas que detallo en la parte final de la exposición.

iii. Componente profesional vs participación

La gestión educacional es enormemente compleja y demanda, por tanto, un alto grado de profesionalización. Al mismo tiempo, la educación en general y la educación pública en particular es una materia de interés colectivo que requiere acoger la participación de las comunidades locales. Como se sabe, la actual institucionalidad no satisface ninguno de los dos

polos de esta tensión: es poco profesionalizada y la participación social está prácticamente ausente. La nueva institucionalidad nace con un desafío enorme entonces, porque debe simultáneamente resolver ambas limitaciones. El proyecto hace opciones claras al respecto.

Los servicios locales de educación serán organizaciones muy especializadas dentro del campo del campo educativo y deberán ser altamente profesionalizados para cumplir sus funciones, primero en términos de saberes específicos del campo educacional (conocedores de pedagogía, currículum, evaluación, gestión educacional), pero luego en términos de saberes profesionales complementarios para la educación (problemas de aprendizaje, convivencia, sicosociales), y finalmente en términos de gestión organizacional (planificación, gestión financiera y de recursos humanos). Para facilitar esta operación, el proyecto propone una serie de instrumentos de gestión que constituyen un set de herramientas básico para organizar el trabajo de los servicios locales, proyectarlo con cierta estabilidad en el tiempo, darle coherencia entre los niveles nacional-local-escolar y hacer más fácil la rendición de cuentas en los diferentes frentes (ver punto siguiente). Aprender a gestionar con estos instrumentos (lo cual incluye al nivel nacional) y mejorarlos en el tiempo será, nuevamente, una función crítica del período de transición hacia la nueva institucionalidad y del monitoreo de los primeros servicios locales que se organicen.

La descripción que la ley hace de estos instrumentos de gestión es muy formal lo que puede dificultar su evaluación. Además, piezas importantes de este entramado le exceden, por lo que tampoco es evidente cuáles serán sus marcos. Así, por ejemplo, se dice que los convenios de gestión del director ejecutivo y el plan estratégico local del servicio deberá tomar en cuenta -por arriba- la política nacional de educación pública (la que a su vez operacionaliza los objetivos y principios generales antes discutidos), así como los informes de la Superintendencia de Educación y de la Agencia de la Calidad, y –por abajo- los proyectos educativos de las escuelas y las propuestas del Consejo Local. ¿Qué forma asumirán esos instrumentos en la práctica? Quizás el Mineduc podría proveer de algunos ejemplos concretos para mejorar la comprensión de la propuesta y facilitar su evaluación. Además, aunque es claro que la potencia de instrumentos de este tipo se juega en que dejen un gran margen de autonomía respecto de los medios a los gestores locales (insisto, para que haya política y gestión educativa local relevante), también es cierto que la ley podría especificar mejor al menos algunos criterios básicos que deben satisfacer estos instrumentos respecto de sus objetivos. El actual proyecto sólo menciona escuetamente en el artículo 21 que los convenios de gestión educacional deberán considerar “al menos la calidad y eficiencia, equidad y cobertura del servicio educacional”.

Complementariamente, el proyecto crea instancias de participación y refuerza otras existentes. Los Consejos Locales de Educación canalizarán las preocupaciones de la comunidad local en general y de las comunidades educativas en particular, y conectarán al servicio con instituciones de carácter regional y de gobierno comunal. Además, proveerán insumos para el trabajo de la Dirección nacional y el Director Ejecutivo, y realizarán una especie de fiscalización social del trabajo de este último, contando incluso con la atribución de solicitar el inicio de un procedimiento de remoción. Por otro lado, la ley refuerza los consejos escolares, en primer lugar al hacer que los representantes de actores educacionales del Consejo Local deban surgir de entre ellos; y en segundo término, al darle mayores atribuciones en aspectos específicos de la marcha de la escuela. Considero que las responsabilidades que se le asignan al Consejo Local son relevantes y le darán un rol genuinamente importante en la marcha del Servicio Local.

Con todo, es evidente que el diseño institucional responde a una lógica más profesionalizante, en que el poder está principalmente radicado en las autoridades de las agencias públicas de gobierno

involucradas: Director Ejecutivo Local y Dirección Nacional de Educación Pública. El Consejo Local es asesor, consultivo y fiscalizador. Si se quisiera dar más atribuciones al Consejo Local, quizás podría incorporarse una norma que haga obligatoria su aprobación del plan estratégico local (con los resguardos para que se haga dentro de marcos presupuestarios viables; reglas para destrabar una eventual contienda entre el Director Ejecutivo y su Consejo de forma que no se entorpezca la gestión del servicio local; y quizás una "re-validación" luego del tercer año).

iv. Evaluación, fiscalización, responsabilización

La labor del servicio local de educación estará sujeta a una compleja trama de controles-evaluaciones, que debieran quedar bien balanceados y apuntar a dimensiones diferentes, pero complementarias, y con una canalización de consecuencias que sea consistente con el modelo de gobierno-gestión de los servicios. La propuesta de ley me parece en general adecuada en esto.

Esquemáticamente, se podría decir que el "control social" lo realizará el Consejo Local, el cual se dijo –además de las denuncias a la Superintendencia- tiene incluso la atribución de solicitar a la Dirección nacional un proceso de remoción del director en base a razones calificadas. Quizás sea útil una pequeña digresión para poner este "control social" en contexto. Aplicando las nociones de A. O. Hirschman, es bueno recordar que el sistema educacional chileno ha puesto un exagerado énfasis en la opción de "salida" de los padres como forma de control social del tipo "mercado", pero se ha hecho escaso uso de la opción de "voz" de estudiantes y familias como forma de control social del tipo "comunitario". En efecto, los propietarios de escuelas privadas subvencionadas lo han enfatizado sistemáticamente en Chile (incluyendo importantes instancias de debate legislativo). Según el clásico análisis de Hirschman en organizaciones como las escuelas es conveniente dar más peso a la voz que a la salida; la literatura educacional y la evidencia comparada en el mundo lo respaldan. Es posible concebir el fortalecimiento de los consejos escolares y la creación del Consejo Local de Educación como otro importante paso para al menos balancear estas formas de control en la educación pública chilena. Sin embargo, nótese que las dinámicas básicas de control de mercado (elección de los padres, opción de salida, competencia por matrícula con oferentes privados y financiamiento vía *vouchers*) se mantendrán en funcionamiento, por lo que el servicio local tendrá una tarea aún más compleja que la de cualquier distrito escolar norteamericano o canadiense, por dar un par de ejemplos que han sido considerados como modelos para este diseño. Esto obligará al servicio local y sus escuelas a mantener una fina sintonía con las preferencias y demandas educacionales de las familias de sus territorios, lo cual hace inviable (literalmente) una gestión educativa local "de espaldas" a la ciudadanía. Por cierto, mi opinión es que las dinámicas de mercado referidas debieran controlarse aún más que lo hecho por la ley de inclusión, especialmente desde la oferta y el financiamiento.

La "fiscalización" del uso de los recursos y respeto a la demás normativa educacional la realizará la Superintendencia de Educación, la que deberá adecuar sus procedimientos para producir informes regulares por servicio local que sean un insumo útil para la Dirección nacional, además de conocidos por el Consejo Local, lo cual es otra forma de control social. La evaluación "técnica" del servicio educacional y la gestión educacional del servicio local será responsabilidad de la Agencia de la Calidad, la cual también deberá adecuar sus procedimientos para producir informes útiles para la Dirección nacional y que informen al Consejo Local, consolidados a nivel del servicio local (basados en los procesos de sus escuelas, pero también la gestión del servicio

según "estándares indicativos" que deberían ser revisados, por cuanto se diseñaron previamente)[1]. La ley (art. 16) operacionaliza criterios ad hoc para incorporar el monitoreo de la Superintendencia y de la Agencia como criterios de eventual remoción del Director Ejecutivo de un servicio local (bajo la caudal "e) negligencia manifiesta en el desempeño de sus funciones"). Será crítico diseñar con sumo cuidado el detalle de la forma de aplicación de esta causal (e.g. qué se considerará "reiteración" de infracciones graves, qué significará "alta concentración de establecimientos con desempeño insuficiente que se deba a la no implementación o implementación deficiente" del plan de mejoramiento) de forma que efectivamente haga responsable al director del servicio local incompetente, pero no castigue al que asumió la dirección de un servicio con mayores dificultades (lo cual puede inhibir que profesionales de alta calidad quieran asumir dichos cargos). En el diseño actual, según entiendo, el juicio final queda a cargo del Director nacional de Educación Pública. Considero adecuado que la decisión final quede a cargo de este funcionario del más alto nivel (de confianza de la Presidencia) y no de la aplicación mecánica de un algoritmo normativo, tratándose de una materia tan compleja y delicada.

La Dirección nacional de Educación Pública tiene todavía otros dos instrumentos de control sobre el servicio local: la evaluación anual del progreso de cumplimiento del convenio de desempeño y la revisión del avance del plan estratégico local expresada en la aprobación presupuestaria que deberá hacer cada año, constituyéndose así en una evaluación "política" de la gestión de los servicios. El hecho de que, en último término, tanto el control social, como fiscal, técnico y político del trabajo del servicio local deriven en "insumos" para una decisión informada de la Dirección nacional cuyas consecuencias negativas se canalizan a través de la responsabilización de sus directores ejecutivos, les hace sin duda fuertemente dependiente del Director nacional. Esto lo que permite hablar de un sistema nacional de educación pública, porque si bien los servicios son autónomos en su gestión, su mandato se enmarca en un horizonte normativo, político y presupuestario de nivel nacional. En ese contexto, ¿cuál es la responsabilidad que tiene la mencionada autoridad nacional respecto de las comunidades locales? Dicho de otro modo, será muy importante que la Dirección nacional deba dar razón de sus decisiones a los Consejos Locales de Educación, tanto si removió a un Director Ejecutivo que la comunidad valoraba, como si decidió mantener a uno que el Consejo Local había objetado. Dicho de un tercer modo: entiendo que el espíritu de los art. 16 y 17. es objetivar y reglamentar el uso de este poder, para materializar el hecho de que los directores ejecutivos de los servicios locales no detentan su cargo por ser de confianza del Ministro de Educación o del Director nacional de Educación Pública. De lograrse, será un avance notable en la profesionalización del sistema educacional chileno.

v. Servicio local vs. escuelas

El diseño institucional también debe cuidar el balance y la complementariedad entre las funciones, atribuciones y responsabilidades del servicio local y de las escuelas. Crecientemente, las políticas chilenas han ido dando más atribuciones a las escuelas y en el último período a la

[1] Ciertamente, no se debe tomar este comentario como una aprobación total del diseño de accountability que inspira a la Agencia de la Calidad, sobre el que tengo varias observaciones (expresadas por lo demás en su trámite legislativo). Una de esas observaciones está resuelta en esta ley: la Agencia no debiera ordenar mecánicamente cerrar una escuela pública en base a la "ordenación" según desempeño. En esta ley se propone en cambio que el servicio local deba iniciar procesos más drásticos, como la reestructuración institucional, en esos casos. Yo apoyo decididamente ese cambio: las escuelas públicas en problemas se mejoran, no se cierran.

figura de su director. Este proyecto continúa con dichas tendencias en varios aspectos, incluyendo el uso de recursos para gestionar directamente en el establecimiento y la participación de los directores en la selección del personal docente, por nombrar sólo un par (art. 45). Además, el proyecto enfatiza en varias partes cómo el servicio local debe considerar para sus instrumentos de gestión la realidad de sus escuelas: en sus planes de desarrollo debe considerar los proyectos educativos institucionales y los informes de la Agencia de Calidad y la Supreintendencia referidos a sus escuelas (que ya vimos son parte de la *accountability* referida al director ejecutivo), por dar un ejemplo. Aunque parezca contraintuitivo, el hecho de que el servicio local sea de un nivel de agregación mayor que el municipio debiera ser una fuerza que empuje hacia una mayor transferencia de atribuciones y generación de capacidades en las escuelas, por cuanto el ente administrador "estará más lejos" para resolver asuntos de gestión (incluyendo reparar pronto los vidrios rotos). Esta lógica general se reitera como principio en el art. 42.

Es importante reconocer, eso sí, (y, como argumenté el inicio, esto es una virtud a mi juicio) que el cambio principal de esta reforma institucional es la creación y fortalecimiento del "nivel intermedio". Éste deberá contar con equipos profesionales capaces de apoyar a sus escuelas en lo pedagógico-curricular, la gestión institucional, financiera y de recursos humanos. Esta acumulación de recursos a nivel local, puesta al servicio del trabajo de las escuelas, tiene un enorme potencial para el mejoramiento escolar en Chile. Más aun, la ley introduce exigencias adicionales o especifica mejor las actuales, que se hacen al servicio local en cuanto "sostenedor" de las escuelas públicas (art. 43). En un estudio reciente sobre criterios de los padres para elegir escuela para sus hijos que realizamos en la Universidad de Chile (Fondecyt *"El soporte cultural para el mercado escolar"*), encontramos una extendida percepción de las familias de que las escuelas municipales están más dejadas a su suerte porque sus "sostenedores" se preocupan menos de ellas. El valor potencial de ser una red y de pertenecer a una institución mayor que la escuela municipal tenía no era percibido por estas familias, quienes más bien veían cierto abandono. Revertir esta percepción es clave para el éxito de la reforma de la educación pública y contar con un "sostenedor" completamente focalizado en servir a sus escuelas sin duda ayudará.

La ley también sugiere que los servicios constituyan redes de trabajo cooperativo entre sus escuelas y profesionales docentes, lo cual tiene un enorme potencial. Chile tiene pocas experiencias en este sentido (quizás los microcentros rurales sea la más importante), por lo que –nuevamente- será muy importante monitorear y aprender de estos procesos en los primeros años. El aprendizaje profesional entre pares es una fuente relevante (quizás la principal) para el mejoramiento escolar; pero para que las redes y procesos de trabajo colectivo sean productivos, éstos deben ser diseñados e implementados de manera adecuada. En nuestras investigaciones hemos documentado muchos casos de escuelas cuyos líderes han sabido hacerlo en sus comunidades; este proyecto de ley (o el de carrera profesional docente) debiera introducir instrumentos de gestión del personal docente que faciliten el que docentes de las escuelas (de aula, jefes de UTP o directores) puedan ejercer temporalmente funciones a nivel del servicio local, por ejemplo, liderando redes de colaboración entre pares u otras formas de colaboración entre pares, que permitan una más rápida transferencia de las buenas experiencias entre escuelas. Buena parte de la experiencia y saber práctico (quizás la mayor parte) que precisa acumular el servicio local para se nutrirá

vi. Financiamiento de la educación pública

A mi juicio (ver documento adjunto para detalles), la educación pública requiere contar con al menos cuatro líneas de financiamiento, cada una con su lógica y mecanismos de asignación y gestión diferentes. La ley avanza parcialmente en esta dimensión.

a) *Costo del servicio local*. La ley especifica que éste se financiará por presupuesto directo, lo cual es un enorme avance respecto de la situación actual (de paso, esto liberará recursos que hoy se extraen de la subvención para pagar estos costos). Estos recursos debieran ser suficientes para contar en cada servicio con el staff profesional de alto nivel al que se ha hecho recurrente mención en este análisis. En este aspecto, la ley da algunos criterios generales y aclara (art. 18) las tres unidades mínimas que todo servicio local debiera tener. Una evaluación completa de este aspecto requiere un análisis del informe presupuestario (no lo he hecho) y que el Mineduc comparta los criterios técnicos con los cuáles ha estimado el personal profesional que requerirá cada servicio en un comienzo. Según mi conocimiento, los equipos profesionales de los administradores locales de sistemas de buen desempeño en el mundo tienden a ser bastante significativos. Un financiamiento mezquino en este aspecto atentaría contra el despliegue de las potencialidades que hemos argumentado tienen los servicios locales en esta propuesta.

b) Costos de operación de las escuelas. En el diseño actual, los costos de operación de las escuelas debieran ser completamente cubiertos con la subvención escolar. Dada su mayor escala, el servicio local tendrá mayores márgenes de libertad para gestionar los recursos provenientes de la subvención, lo cual debiera mejorar sus perspectivas financieras en relación al nivel municipal. Sin embargo, como he reiterado, es importante y urgente revisar el sistema actual de subvenciones, para corregir sus conocidos efectos indeseados. La reciente aprobación de la ley de inclusión genera un mejor contexto para discutir modificaciones en este aspecto, las que debieran observar la dinámica del conjunto del sistema subvencionado y no sólo del sector público.

c) Inversión en infraestructura educativa. Se debe crear nuevos mecanismos eficientes de planificación territorial y de inversión para la creación de establecimientos públicos en cada zona (capaces de responder a la dinámica poblacional) y la mantención/ampliación de los existentes. Ésta ha sido una de las principales limitaciones de la municipalización. La ley menciona indirectamente que existirá esta línea de financiamiento, pero se podría ser más explícito en definirla y establecer compromisos (del nivel nacional y local) al respecto.

d) *Inversión en el desarrollo de la educación pública*. Debiera existir además una línea de financiamiento para el mejoramiento de los establecimientos públicos, distribuida en base a las necesidades del desarrollo nacional y local, la necesidad social y educativa, y las políticas de mejoramiento educacional nacional y local específicas de la educación pública. Este fondo podría operar bajo la forma de convenios de desempeño en torno a proyectos de mejoramiento de los servicios locales. Este fondo debería contener criterios compensatorios que busquen la equidad territorial del sistema y criterios de calidad que respondan a las falencias detectadas por el sistema nacional de aseguramiento de la calidad. Ciertamente, durante la fase de transición al nuevo sistema, es esperable que estos fondos se concentren en los costos de la instalación de los nuevos servicios, pero hacia adelante debieran mantenerse y evolucionar a uno de mejoramiento como el aquí sugerido. La ley menciona que el nivel nacional podrá firmar convenios de transferencia específicos con los servicios locales, que quizás satisfagan estos criterios.

vii. Transición, entre la urgencia y la prudencia

El proyecto de ley propone un complejo diseño de transición, que requiere no sólo de una enorme ingeniería técnica, sino también política, y de la colaboración responsable de las municipalidades. Esta tarea debiera ser asumida como una política de estado (en efecto, la mayor parte se implementará en el próximo gobierno), por lo que es muy importante el amplio apoyo político que la respalde. La educación pública y las familias chilenas necesitan certezas institucionales. En ese sentido, (hasta donde soy capaz de evaluarla) la propuesta de transición me parece adecuada, especialmente el que se cuente con un instrumento para saldar la deuda municipal y que garantice que el nuevo sistema nazca sin arrastrar deudas del anterior; el que se haya dado un plazo razonable para instalar en todo el territorio el nuevo sistema (es difícil pensar que pueda durar menos de cuatro años, pero también es riesgoso extenderlo por más de seis); y el que se dote al Mineduc de atribuciones para nombrar un administrador provisional para resolver casos críticos que puedan presentarse. También es importante acompañar el proceso con una mística de recuperación del compromiso nacional con la educación pública, lo cual supone involucrar a las comunidades locales y escolares. Por último, como se ha dicho, es crítico aprender prontamente de las primeras experiencias, de forma que se pueda mejorar los instrumentos de gestión y todos los otros aspectos de la relación escuela-servicio-comunidad-Mineduc, lo cual podría derivar en ajustes tempranos a la propia ley, y seguramente en muchas lecciones para la política nacional y local de educación pública. Monitorear y evaluar rigurosamente este proceso es esencial.

4. Algunas sugerencias adicionales de mejoramiento de la propuesta de ley

A lo largo del texto he mencionado varios aspectos en los cuales la actual propuesta de ley podría mejorarse. En esta sección final refuerzo algunos y menciono otros puntos adicionales.

i. La ley no es clara en cuál será el mecanismo de financiamiento para la creación de nuevos establecimientos educacionales o expansión de los existentes. Esta deficiencia ha sido crítica en el sistema municipalizado y debiera ser una prioridad diseñar un fondo y unos instrumentos de planificación de la inversión pública que garantice que el sistema público dejará su rol pasivo.

ii. Vinculado a lo anterior, la ley establece (art. 12, letra k) que para crear nuevos establecimientos el servicio local deberá contar con la aprobación del nivel nacional, porque será éste el que autorizará sus recursos. Considero demasiado centralista la cláusula. Es obvio que el nivel nacional jugará un rol clave toda vez que la mayor parte de la inversión provendrá del presupuesto nacional, pero creo que se debe dejar libertad al servicio local para crear establecimientos que pueden requerir inversiones menores en infraestructura, o que pueden ser financiados con fondos regionales, locales o donaciones. El mecanismo para la expansión de la oferta pública de educación debe ser expedito, para disminuir los tiempos desde la detección de la necesidad, insisto, asunto crítico para explicar una parte relevante del fracaso del sistema municipalizado. Se entiende que el actual diseño es temeroso de que no se genere un nuevo desfinanciamiento del proveedor local, pero creo que la dirección nacional tendrá otros mecanismos para hacer responsable al nivel local, sin entorpecer la agilidad que requiere para responder a las dinámicas demográficas que modifican la demanda.

iii. La actual propuesta de ley establece (art. 28) que la Dirección nacional de Educación Pública podrá hacer recomendaciones al Plan Anual presentado por cada servicio local, lo cual incluye la definición de la dotación docente y de asistentes que trabajarán en las escuelas; pero luego establece que dicho plan deberá ajustarse a los "recursos y dotaciones totales de docentes y asistentes de la educación del servicio local definidos por la Ley de Presupuestos del sector Público". No me queda clara la cadena de responsabilidades al respecto. ¿Se está diciendo que la ley de presupuestos definirá el número de docentes y asistentes que se desempeñarán en las escuelas? Me parecería excesivo. A mi juicio, el director ejecutivo debiera negociar con el nivel nacional el presupuesto para la operación del servicio local, inversiones de infraestructura y convenios de transferencia para el desarrollo de la educación pública local. Pero debiera ser completamente autónomo en la gestión financiera del resto de recursos, principalmente los provenientes de la subvención escolar (recuérdese es "el sostenedor de los establecimientos públicos de su zona"), con los cuales –entre otros- define la dotación docente-asistentes de los establecimientos a su cargo. Nuevamente, me parece que la experiencia reciente de desfinanciamiento municipal causada por este aspecto de la gestión puede estar sesgando la propuesta hacia un excesivo centralismo que podría finalmente dificultar la gestión local.

iv. Lo anterior vuelve a enfatizar la necesidad de modificar la actual forma en que se financia los costos de operación de las escuelas por la subvención escolar. Es urgente hacerlo, pero dicho cambio debe involucrar al sector público y privado subvencionado, porque requiere –entre otros- introducir criterios de racionalización de la oferta local que el estado está dispuesto a financiar. Una mesa técnica Gobierno-sostenedores-académicos, de estudios y propuestas, que mire la experiencia internacional, sería un buen punto de partida. Mientras estos cambios no se realicen, el gobierno debiera estar preparado para subsidiar adicionalmente a un conjunto de servicios locales que, por la distribución de su oferta, presentarán problemas de financiamiento al nivel de los establecimientos (e.g. mayor concentración de escuelas en zonas rurales).

v. El Mineduc debiera compartir los criterios técnicos con los cuales se elaboró la estimación del presupuesto directo con que contarán los servicios locales. En particular, lo crítico a mi juicio es evaluar el tamaño y capacidades de los equipos profesionales de trabajo con las escuelas: diseño-asesoría pedagógico-curricular, evaluación, sicopedagógico, sicosocial. El valor agregado del servicio local hacia sus escuelas dependerá críticamente de la calidad de la relación de trabajo de estos equipos profesionales con sus escuelas, por lo que es muy relevante no equivocarse al respecto. ¿Cuántos profesionales y de qué tipo por escuela habrá disponibles? ¿Qué experiencia internacional se considera un estándar deseable al respecto?

vi. Uno a todo lo anteriormente dicho sobre financiamiento, un criterio de flexibilidad que debiera existir, para los casos en que los servicios locales comiencen a crecer en su matrícula-cantidad de establecimientos-población potencial que deben atender. Es importante que el presupuesto nacional del que dependen, así como su organización interna sean capaces de adaptarse a estas expansiones. El sector público está lleno de ejemplos de rigideces al respecto. En ese sentido, la idea de poder crear oficinas locales para las funciones que requieran más cercanía con las escuelas es muy interesante.

vii. El art. 45 especifica varias funciones en las cuales el director de las escuelas públicas tiene ciertas atribuciones y se especifica en algunas de ellas que debe ejercerlas consultando al consejo escolar. Creo que en algunas de carácter profesional pedagógico-

curricular debiera la ley ser explícita en debe participar el Consejo de Profesores, la instancia responsable sobre estas materias en la escuela (e.g. letras a), c) y d)).

viii. En el art. 33 la ley establece que la integración de los Consejos Locales de Educación aumentará significativamente la cantidad de miembros cuando haya más de tres comunas involucradas, para mantener una cierta proporción entre alcaldes y actores. Dado los roles que el consejo tiene, me parece que es importante mantener un número acotado de miembros. Creo que se puede resolver el problema de la eventual sobrerrepresentación de los alcaldes proponiendo alguna forma de coordinación entre los municipios (e.g. elección, rotación de miembros, ponderación de su votación), sin aumentar el número otros representantes en el consejo.

ix. En el art. 4, letra c), cambiaría la expresión "propenderá a garantizar la prestación del servicio educacional en todo el territorio nacional" por "garantizará la prestación del servicio educacional en todo el territorio nacional".

x. En el art. 17 creo que se debiera regular el tiempo máximo en que un cargo vacante de director ejecutivo local de educación puede ocuparse como subrogante. Su rol es demasiado crítico para estar a cargo de personas no totalmente comprometidas.

xi. En el art. 38 se debiera agregar como causal de cesación del cargo de consejero perder la condición por la que se fue electo (e.g. que los alumnos o apoderados o docentes dejen de pertenecer a una escuela pública).

La educación pública que Chile necesita. [2]

Cristián Bellei
Centro de Investigación Avanzada en Educación
Departamento de Sociología
Universidad de Chile

Notas presentación ante la Cámara de Diputados
Sesión especial de estudio sobre la reforma a la educación pública
Valparaíso, Miércoles 7 de Octubre de 2015.

La reforma educacional en curso, en términos conceptuales generales, intenta pasar de un mercado pobremente regulado, que concibe la educación pública con un rol subsidiario, a un sistema mixto que se acerca a las prácticas internacionales más establecidas en la materia: que prioriza la educación pública y provee apoyo estatal más exigente y regulado hacia la educación privada. Con todo, nótese que aún así el sistema chileno continuará siendo comparativamente muy "liberal", con libre elección de los padres (aunque algo modulada), subsidio a la demanda (aunque proporcionalmente menos relevante y mejor compensado), rol importante de proveedores privados (aunque ahora sin interés lucrativo y mejor regulación de la oferta), y sistema descentralizado de educación pública.

Tendencialmente, la estructura básica de relaciones y funciones del sistema educacional es una y la misma para el conjunto de instituciones participantes, evitándose tanto la colisión de funciones, como su duplicación, o vacíos de responsabilidad, problemas todos que han existido en nuestra institucionalidad reciente. Esta es: los sostenedores son los responsables de sus escuelas ante el Mineduc, y deben administrarlas y garantizarles apoyo técnico, para cumplir con las reglas y evaluaciones del Mineduc, usando los recursos y aplicando las políticas que éste disponga. La Presidenta Bachelet conceptualizó sus reformas 2006-2010 como la construcción de una "nueva arquitectura" de la educación chilena. La actual reforma puede ser concebida como una compleción de esa obra. En efecto, entre sus pendientes, es evidente que la gran pieza faltante es la correspondiente "nueva arquitectura de la educación pública", que implica además un cierto reacomodo de las construcciones ya establecidas.

En efecto, una de las características más salientes de la educación chilena, si se la compara con la de los países más avanzados, es su alto y creciente grado de privatización. Basado en la convicción de que para la búsqueda del bien común es imprescindible contar con una educación pública cuantitativamente relevante y cualitativamente de calidad, este artículo argumenta acerca

[2] Este texto se basa fundamentalmente en "La educación pública que Chile necesita", publicado en *El Chile que se viene*, R. Lagos y O. Landerretche, ed., F. Democracia y Desarrollo y Ed. Catalonia, 2011, 99-112. Quienes quieran profundizar en los argumentos que aquí se desarrollan, pueden consultar C. Bellei (2015) *El gran experimento. Mercado y privatización de la educación chilena*, LOM Ediciones; Bellei, C. y V. Pérez (2010). "Conocer más para vivir mejor. Educación y conocimiento en Chile en la perspectiva del Bicentenario", en R. Lagos Escobar (editor), *Cien años de luces y sombras*, Editorial Taurus; y Bellei, C., P. González y J.P. Valenzuela (2010). "Fortalecer la educación pública: un desafío de interés nacional", en Bellei, C., D. Contreras y J.P. Valenzuela (editores). *Ecos de la revolución pingüina*. Editorial Pehuén, Santiago.

de la necesidad de revitalizar y fortalecer la educación pública en Chile. Dado que en las políticas educacionales chilenas de los últimos 30 años ha tenido claro predominio el criterio de "igualdad de trato" del estado hacia los proveedores públicos y privados, el objetivo central del argumento es clarificar la noción de educación pública, su sentido, misión y propósitos, con el fin de sustentar la propuesta de que el estado dé a ésta un trato prioritario. Además, argumento que para desarrollar la educación pública que Chile necesita se requiere reformas mayores en la institucionalidad y gestión de la educación chilena, algunas de las cuales son también esbozadas.

Un poco de historia: ¿para qué se creó la educación pública?

Los sistemas educacionales son una creación relativamente reciente y la noción de "educación pública" está fuertemente asociada a esta creación. Hasta el siglo XIX, la única institución educacional de existencia y desarrollo consolidado fue la universidad, fuertemente ligada a las iglesias y de un carácter eminentemente de elite, tanto social como cultural y política. Algunas escuelas y diversas formas de instrucción privada o familiar completaban un cuadro que podría caracterizarse básicamente como de exclusión: la inmensa mayoría de la población no tenía acceso a la educación institucional. Ciertamente, tampoco se la veía como una necesidad.

Fue la emergencia de dos procesos, históricamente coincidentes, lo que gatilló la preocupación por la educación masiva de la población. En primer lugar, la constitución de repúblicas democráticas: si en adelante el soberano es el pueblo entonces se le debe educar para que ejerza su autoridad sabiamente. Pero en verdad, el desafío era incluso anterior, porque muchos sectores sociales y geográficos ni siquiera se reconocían como ciudadanos de las nacientes repúblicas. Así, una parte fundamental de la educación fue de hecho transmitir un sustrato cultural común, una identidad, una lengua y una historia que permitiesen reconocerse como parte de esta comunidad moderna que es el país al que se pertenece. Una misión tan crítica para el funcionamiento de la república pasó a formar parte de las responsabilidades esenciales del estado. Esta versión de la educación pública tuvo en Francia su expresión paradigmática.

El segundo proceso que estuvo a la base de la creación de los sistemas educacionales modernos fue la industrialización. La agricultura tradicional y las formas artesanales de producción requerían un tipo de formación que se transmitía como un proceso más bien de socialización en el mismo ambiente comunitario del trabajo. La organización industrial del trabajo demandaba en cambio un conjunto más diversificado y especializado de labores, así como unas disposiciones personales funcionales al trabajo en la fábrica (y más tarde en la burocracia) que no podían ser transmitidas por las familias ni aprendidas en la comunidad simplemente porque no formaban parte de su acervo cultural. La diseminación masiva de este nuevo conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes crecientemente requeridas para ser un trabajador productivo fue encargada a una institución especializada: la escuela pública. Fue en Estados Unidos donde esta versión de la educación pública tuvo su mayor desarrollo.

Aunque con énfasis diversos, la doble misión de formar la ciudadanía democrática y preparar los recursos humanos para el desarrollo económico fue la poderosa combinación que motivó a los estados a configurar y expandir sus sistemas educacionales, basados principalmente en la creación de establecimientos públicos. Así, durante la segunda mitad del siglo XIX en los países más avanzados y a lo largo del siglo XX en los demás, la educación pública se convirtió en lo que es hoy en la inmensa mayoría de los países: la columna vertebral de la educación. Pero el siglo XX agregó algo más que la masificación. Conforme la economía se desarrollaba y las clases

medias y los sectores obreros aumentaban su presión por una mayor justicia social, los estados democráticos impulsaron un "pacto" cuyo ideario ha pasado a formar parte del sentido común sobre la educación pública: que el desempeño educacional de las personas debiera ser el principal criterio para la distribución de las oportunidades laborales, especialmente en las posiciones más valoradas del mercado de trabajo, introduciendo así un dispositivo meritocrático capaz de potenciar una mayor movilidad social.

De este esbozo histórico es posible identificar tres características que han sido consustanciales al proyecto de educación pública: sus propósitos apuntan al bienestar colectivo; su misión es llegar a todos los rincones sociales y geográficos de la nación; y su organización es controlada por autoridades e instituciones públicas[3]. Ahora bien, superado el contexto histórico que le vio nacer y desarrollarse, ¿persisten razones para seguir apoyando a la educación pública? En cierto sentido los mismos objetivos de ciudadanía, competitividad y movilidad social conservan su vigencia en el siglo XXI, aunque en un escenario mucho más complejo e incierto que el decimonónico. A continuación se discute en cuatro grandes dimensiones las razones que fundamentan la presencia relevante de la educación pública en la actualidad.

La educación pública debe desarrollar proyectos educativos de interés común.

Éste fue el sentido original de la creación y expansión de los sistemas modernos de educación pública: las sociedades identifican ciertos requerimientos formativos para el desarrollo social (en un sentido amplio) y definen una educación que apunte a satisfacer dichos requerimientos. Se podría pensar que los requerimientos originales han perdido validez, pero esto no es así. La necesidad de formar a las personas en un sustrato cultural común que facilite la convivencia democrática ha adquirido renovada prioridad en las condiciones de la globalización, en que la migración ha acentuado el carácter multicultural de muchos países. Así, desafíos que parecían superados, como la alfabetización en la lengua nacional o el compromiso con las reglas del estado democrático, han vuelto al primer lugar de las prioridades educacionales. Lo mismo puede decirse de las habilidades necesarias para desempeñarse competitivamente en el mundo del trabajo: la revolución tecnológica se ha acelerado enormemente y amenaza con dejar crónicamente marginados a quienes no adquieran sus códigos, que incluyen no sólo la adquisición de ciertas destrezas propiamente tecnológicas, sino habilidades superiores de razonamiento y comunicación.

Un aspecto importante de este tipo de requerimientos es que ellos se refieren también a las necesidades de desarrollo futuro de la sociedad, lo que implica mirar más allá del presente. Ni la democracia ni la industrialización eran una completa realidad cuando los estados decidieron apostar por una educación pública que las promoviese e hiciera viables. En otras palabras, lo que se espera de la educación pública no es solo que se adapte eficientemente a las condiciones actuales, sino que siente las bases para superar dicho estado de cosas cuando el bien común lo precisa.

[3] El que Francia y Estados Unidos hayan sido los dos paradigmas de educación pública en el mundo demuestra que lo esencial no está en una forma organizacional específica: mientras en Francia se trata de un servicio nacional estatal organizado "desde arriba hacia abajo", en Estados Unidos la educación pública se organiza "de abajo hacia arriba" como una densa red de distritos escolares de base comunitaria. Lo que ambos sistemas comparten es que la propiedad y administración de los establecimientos educacionales radica en una autoridad pública.

Los proyectos educacionales de interés común que la sociedad requiere desarrollar hoy van mucho más allá de estas dos dimensiones originales. Así por ejemplo, el desarrollo de las artes y las humanidades, la educación para el auto-cuidado y una vida saludable, la educación para la afectividad y la sexualidad, la educación para el consumo informado y responsable, la educación para el cuidado del medio ambiente, la educación en el respeto a los derechos humanos, la educación para la creatividad y el emprendimiento, por nombrar sólo algunos. Todos estos ejemplos comparten dos características: son críticos para el desarrollo humano de nuestras sociedades, pero –dado que miran al futuro, que su valor de mercado no refleja su valor social y/o que implican opciones valóricas "fuertes"- nada garantiza que existan proveedores privados dispuestos a desarrollar estos proyectos educativos. Asegurar que esto se haga es el propósito de la educación pública. Ciertamente, la historia enseña que en muchos casos, luego de que la educación pública ha desarrollado este tipo de proyectos educacionales, la educación privada los ha adoptado.

La educación pública debe garantizar la existencia de una educación no particularista o excluyente.

Una de las características más permanentes de la educación privada es que tiende a organizarse en torno a proyectos educativos particulares, con una propuesta pedagógica, curricular u organizativa que convoca sólo a una fracción de las familias y alumnos. El ideario del establecimiento particular responde a las motivaciones de sus fundadores y propietarios, y típicamente busca conformar una comunidad escolar internamente homogénea en torno a la adhesión de ese ideario. Es muy relevante para la educación privada distinguirse del resto de las opciones educacionales porque de esa forma disminuye el riesgo de que haya "incompatibilidad" entre las familias y alumnos, y el proyecto educativo del establecimiento; igualmente importante es tener cierto derecho a seleccionar a los postulantes en función de dicho proyecto, y reservarse luego la atribución unilateral de excluir a los alumnos o familias que consideren que no lograron insertarse adecuadamente en la comunidad escolar, ya sea por razones de desempeño o conducta. Se trata de proyectos particularistas y –en medida variable- excluyentes. En un sistema así organizado los establecimientos educacionales tienden a replicar las divisiones sociales y culturales: hay diversidad entre ofertas alternativas, pero homogeneidad interna de las comunidades.

En cierto sentido esta lógica debilita el propósito de la educación institucional, que es romper el enclaustramiento y la omnipresencia de las comunidades y familias como agentes socializadores. La educación conecta al niño, al joven con la sociedad más amplia. La educación pública tiene como propósito ofrecer alternativas de educación no particularista ni excluyente, es decir, con vocación universal[4]. Las razones por las cuales se requiere este tipo de educación son múltiples. Primero, porque nada garantiza que la iniciativa privada sea capaz de ofrecer proyectos particularistas que lleguen a incluir a todos: puede haber alumnos o familias que no coincidan con ninguna de las ofertas existentes; además la capacidad de crear y mantener establecimientos educacionales está desigualmente distribuida, de forma que un sistema así organizado no reflejará fielmente la diversidad sociocultural de una nación. Segundo, porque son precisamente las

[4] Los establecimientos públicos académicamente selectivos de educación secundaria pueden considerarse una excepción relativa a esta regla: en la medida en que su admisión se base exclusivamente en el desempeño escolar anterior de los alumnos el criterio sería meritocrático. Con todo, es evidente que este principio competitivo es problemático con una definición más exigente de equidad educativa.

categorías de alumnos y familias más vulnerables (minorías étnicas o raciales, grupos religiosos minoritarios, familias con menos recursos económicos, alumnos con dificultades de aprendizaje o problemas conductuales, etc.) las que enfrentan una probabilidad mayor de ser excluidas y por tanto, segregadas. Finalmente, porque organizado como comunidades educacionales internamente homogéneas y excluyentes el sistema escolar no promueve un principio esencial de la vida en las sociedades democráticas, cual es el de la tolerancia, la valoración y la cooperación entre personas y grupos diversos.

Esta dimensión integradora de la educación pública ha adquirido enorme relevancia y se ha hecho más dificultosa en las condiciones contemporáneas, marcadas por la re-emergencia y revalorización de identidades culturales que trascienden las fronteras nacionales. Adicionalmente, la preocupación por controlar y disminuir la segregación de la población estudiantil (ya sea por razones económicas, raciales o étnicas) también ha llevado a preocuparse especialmente de este aspecto de la educación pública.

La educación pública debe garantizar el derecho universal a la educación.

La noción de que la educación es un derecho de las personas es muy reciente: la Declaración Universal de los Derechos Humanos es posterior a la Segunda Guerra Mundial y la Convención sobre los Derechos del Niño es apenas de 1990. Es decir, los sistemas educacionales modernos se crearon y expandieron antes de que se consolidara esta concepción[5]. Sin embargo, una definición contemporánea de la educación pública debe poner en el centro de sus obligaciones la de garantizar el derecho universal a la educación. La definición de la educación como un derecho tiene al menos cuatro dimensiones con profundas implicancias para la educación pública.

La primera es que se trata de un derecho universal, que obliga al estado a garantizar el acceso a la educación con completa independencia de las características del niño-joven. Esto implica que la oferta de educación pública debe estar accesible para todos los sectores socioeconómicos, para todas las ubicaciones geográficas y para todos los niveles de capacidades o desempeños académicos. Además debe ser gratuita en los niveles que son también obligatorios. La segunda dimensión es que la educación debe tener cierta calidad, pues propende al pleno desarrollo de las capacidades del niño-joven con miras a integrarse competentemente en la sociedad a la que pertenece. El estado debe asegurar un estándar adecuado de calidad. La tercera, es que el derecho a la educación debe ser satisfecho en condiciones de no discriminación, por medio de un trato digno y respetuoso del niño-joven. Esto exige, por ejemplo, que el acceso a la educación superior no esté condicionado por la capacidad de pago de los estudiantes, sino a criterios de mérito y justicia. La última dimensión es que el titular del derecho a la educación es el niño-joven, lo cual pone un límite a la autoridad de las familias respecto de sus hijos: la búsqueda del interés superior del niño. Esto obliga a reconocer (como la historia demuestra) que no siempre las familias deciden acertadamente en función de dicho interés superior, ya sea por desconocimiento, incapacidad o porque atienden otros intereses. Dado que las consecuencias de las decisiones educacionales se observan a muy largo plazo, no es difícil saber porqué las familias no siempre pueden anticipar correctamente dichas consecuencias. El hecho de que el niño-joven sea el titular

[5] La herramienta legal más utilizada para consolidar esta expansión fue la "educación obligatoria", que enfatizaba la autoridad del estado para escolarizar a los niños y adolescentes, aun por sobre la voluntad de sus familias. La noción de "derecho a la educación" cambia este eje, haciendo obligatorio para el estado garantizar universalmente la educación a sus ciudadanos.

del derecho a la educación también implica que su relación con los establecimientos educacionales no es la de un consumidor satisfaciendo un gusto, sino la de un ciudadano ejerciendo un derecho. Las sociedades han encontrado en la educación pública la forma institucional más adecuada para satisfacer simultáneamente el conjunto de estas características del derecho a la educación.

La plena satisfacción del derecho a la educación así definido tiene un importante correlato a nivel colectivo: es una base de legitimidad de la desigualdad de logros característica de las sociedades contemporáneas, en tanto en ella se juega buena parte del compromiso son la equidad social y la igualdad de oportunidades. Cada vez más la demanda por mayor justicia social ha sido canalizada hacia la garantía del derecho a la educación, porque se piensa que la educación constituye un más justo y eficiente distribuidor de las oportunidades futuras de las personas. Para que esta noción (sin duda optimista) sea plausible, es evidente que no puede la educación a su vez quedar sujeta a las desigualdades en las condiciones familiares de los niños-jóvenes.

La educación pública debe establecer un estándar práctico de calidad para el conjunto del sistema educacional.

La posición cada vez más estratégica que la generación, diseminación y aplicación del conocimiento y la innovación tecnológica han adquirido para el desarrollo económico y social ha situado la calidad de la educación en el centro de la agenda pública, tanto en los países más avanzados como en los de desarrollo intermedio. Ya no basta con extender el acceso a la educación, se requiere mejorar los logros de aprendizaje alcanzados por la población joven. En una concepción amplia, la misma definición de lo que cuenta como "aprendizajes de calidad" está en evolución, siendo cada vez más exigente para las instituciones educacionales. En una concepción más restringida, los propósitos de formación de capital humano, así como de identificación y desarrollo del talento en las personas, se sitúan al centro de los requerimientos sociales a la educación; para satisfacerlos, la educación requiere alcanzar estándares de calidad crecientes.

Este proceso está teniendo un profundo impacto en términos de renovar las herramientas de política educacional con que los estados cuentan para "asegurar" cierto nivel de calidad educacional. Sin embargo, es muy difícil establecer normativamente cuál es el estándar de calidad educacional que debe ser satisfecho por las instituciones educacionales. La evidencia señala más bien que, *grosso modo*, la calidad de los sistemas educacionales tiende a ser establecida en términos prácticos por el nivel alcanzado por el sistema de educación pública. En efecto, las comparaciones internacionales (incluyendo ciertamente el caso chileno) indican que en promedio, los establecimientos privados de educación no logran resultados de aprendizaje superiores a los establecimientos públicos, una vez equiparadas las diferencias de recursos y del tipo de alumnado que ambos sectores educan (condiciones que tienden a favorecer a la educación privada). En consecuencia, el estado tiene en la educación pública una herramienta directa para establecer en la práctica un estándar de calidad para el sistema educacional y –por supuesto- para intentar elevarlo sistemáticamente si ello ha sido definido como la prioridad nacional.

El que, en términos de los logros de aprendizaje, la educación privada no haya demostrado ser cualitativamente superior a la pública es, en cierto modo, esperable, dado que los proveedores privados persiguen motivos adicionales para ofrecer educación (e.g. los establecimientos religiosos tienen exigentes propósitos formativos que inevitablemente compiten con los objetivos

nacionales de calidad educacional en un sentido más restringido). Esta tensión es aun más nítida en el caso de los proveedores privados cuyo fin es el lucro: su interés por maximizar las ganancias les presiona por mantener la calidad al "mínimo aceptable", lo cual choca con el interés público por elevar crecientemente la calidad educativa. La presencia del estado en el especial "mercado educacional" establece entonces un inestimable punto de referencia contra el cual evaluar la productividad del conjunto del sistema.

Una propuesta: Principios para una Nueva Educación Pública Chilena

En consecuencia, el funcionamiento y desarrollo de la educación pública chilena debiese orientarse por los siguientes principios en su acción y organización:

- *Calidad educativa integral y creciente*. La educación pública debe asegurar la adquisición de conocimientos, competencias y actitudes que desarrollen integralmente a los estudiantes y les habiliten para participar crítica y productivamente en la sociedad en el campo económico, cultural, social, y político; desarrollar autónomamente sus proyectos de vida; y seguir aprendiendo a lo largo de la vida.
- *Equidad e igualdad de oportunidades*. La educación pública debe generar las condiciones para que todos sus estudiantes alcancen los objetivos y estándares de aprendizaje nacionalmente establecidos por el Ministerio de Educación, implementando las políticas compensatorias que sean necesarias para corregir las desigualdades de origen o condición entre los alumnos.
- *Integración y universalidad*. La educación pública debe ser una opción educacional para todos los niños y jóvenes, dar un trato no discriminatorio a todos los estudiantes, y evitar activamente la segregación social, étnica, religiosa, política, de género o de cualquier otro tipo que atente contra la igualdad de derechos y de oportunidades de los estudiantes, eliminando todas las barreras de acceso y permanencia, y desarrollando políticas de integración.
- *Educación laica y respetuosa de la libertad de conciencia*. La educación pública debe velar por el pleno respeto de la libertad de conciencia y pensamiento en el proceso educativo, garantizando un espacio de convivencia y formación no sectario abierto a todos los cultos y creencias religiosas.
- *Pluralismo y multiculturalidad*. La educación pública debe reconocer y valorar la diversidad de doctrinas e ideas en el plano cultural, económico, político y social, siempre respetando los derechos humanos y la convivencia democrática. Especialmente debe promover el respeto hacia las culturas de los pueblos originarios que conviven en nuestro país, sus historias, lenguas y cosmovisiones.
- *Derechos humanos y democracia*. La educación pública debe formar a sus estudiantes en el respeto, valoración y promoción de los derechos humanos, y debe constituir un espacio formativo privilegiado para la convivencia democrática, la vida republicana y el ejercicio de una ciudadanía activa, ética y responsable.
- *Participación y responsabilidad pública*. La educación pública debe garantizar y promover la participación de los estudiantes, sus familias y comunidades en el desarrollo de los proyectos educativos de los establecimientos y de la educación pública local,

garantizando su derecho a la información, organización y expresión de sus intereses en los asuntos que les afectan. Adicionalmente, debe rendir cuentas ante sus comunidades educativas y locales, y hacerse responsable ante ellas por sus decisiones.

- *Cooperación y desarrollo de comunidades educativas*. La educación pública organiza sus instituciones para promover la cooperación y complementariedad entre ellas, incentivando el aprendizaje horizontal, el trabajo en red, y el desarrollo de capacidades formativas en todos sus establecimientos. Asimismo, busca conformar comunidades educativas sanas, con sentido de pertenencia y comprometidas con el bienestar de todos sus miembros.

Corolario: el estado debe dar prioridad a la educación pública.

Las razones expuestas justifican que el estado dé prioridad a la educación pública, como en efecto lo hace en prácticamente todos los países con sistemas educacionales consolidados. ¿Podría no obstante el estado lograr los mismos propósitos a través de establecimientos privados? Para analizar esta posibilidad es importante recordar que lo que define a la educación pública no es que sea financiada con recursos del estado (de hecho, muchas comunidades han financiado directamente sus escuelas y los establecimientos públicos a veces cobran o piden aportes a los padres). En efecto, diversos estados financian establecimientos privados entregándoles diferentes tipos de subsidios (principalmente en dinero, recursos humanos, o exención de impuestos), y aunque el estado hace ciertas exigencias a los proveedores privados a cambio de los recursos que les entrega, no toma sin embargo el control de la administración de dichos establecimientos para decidir sobre las cuestiones críticas de la gestión educacional: los establecimientos privados continúan sirviendo primeramente los objetivos, intereses y orientaciones de sus propietarios. Es este hecho lo que impone un límite fundamental a la capacidad del estado de perseguir fines públicos a través de establecimientos educacionales privados.

En teoría, si fuese posible definir exacta y completamente todas las características de la educación deseable (cuestión que no parece posible), el estado podría utilizar regulaciones e incentivos monetarios para estimular el desarrollo de ofertas educacionales con las características deseables para el interés común. Esto tiene al menos dos problemas. Primero, dada la naturaleza eminentemente cultural de esta empresa, podría ocurrir que no existan proveedores privados interesados en ofrecer dicho servicio. Como lo demuestra el caso chileno, los proveedores privados aun financiados por el estado, ponen límites a la autoridad pública para implementar políticas educacionales en sus establecimientos, y podrían no estar dispuestos a transar dicha autonomía a cambio de un mayor subsidio. En el extremo, el estado debería elevar exageradamente el monto del subsidio para estimular la emergencia de la oferta educacional que quiere "comprar". El segundo problema es que las regulaciones necesarias para hacer que los privados "produzcan" exactamente la educación que el estado requiere y luego fiscalizarla en el tiempo, supondrían una gestión extremadamente compleja, potencialmente ineficiente e ineficaz.

Además de los intereses de sus dueños, los establecimientos privados tienden a orientarse por las preferencias de las familias que constituyen su grupo objetivo, pero la suma de particularismos no hacen una sociedad: el interés privado de algunas familias no alcanza a constituir el interés general de la comunidad. Sin embargo, en este escenario, el bien público tiende a postergarse en las prioridades de los establecimientos privados. Esto es especialmente delicado en un contexto en que se requiere que crecientemente los proveedores educacionales orienten su acción por la

búsqueda de niveles crecientes de calidad (definida ahora en un sentido amplio), lo que inevitablemente entra en tensión con los otros propósitos de los establecimientos privados.

Finalmente, dado que la educación escolar es un derecho universal, el estado se ha obligado a proveerla gratuitamente y en condiciones de igualdad de oportunidades a toda la población, pero la educación privada no tiene porqué asumir esa obligación estatal. En efecto, la evidencia muestra que la educación privada sistemáticamente excluye categorías de alumnos que considera menos atractivos de educar porque no encajan con el perfil de alumnos que buscan. Se podría pensar en sanciones y controles que obligasen a los establecimientos privados a educar a esos alumnos, pero esto subvierte las condiciones básicas de la relación de enseñanza-aprendizaje: los niños debieran ser educados en instituciones que así definen su misión, y no que lo hacen por mandato legal contra su voluntad.

Algunos piensan que la solución a todos los obstáculos señalados es simplemente "corregir el precio" de la educación, es decir, crear un sistema de incentivos monetarios lo suficientemente atractivo y diferenciado como para estimular exactamente la cantidad y tipo de oferta privada que el estado requiere en cada circunstancia. Esta utopía economicista, que define a los educadores como completamente manipulables en función del dinero, tiene al menos tres problemas. En primer lugar, olvida que históricamente en Chile y el mundo el propósito de los agentes privados que proveen educación no ha sido el lucro, sino la consecución de un cierto proyecto educativo, un ideario propio, en cuyo nombre se considera legítimo oponerse a algunos de los requerimientos que pueda el estado hacer. En segundo lugar, en el caso de un empresario educacional cuyo único propósito fuera el lucro, se requeriría que el estado fuese capaz de definir y regular completamente el servicio educacional "público" y en general todas las cuestiones sustantivas de la educación, y el empresario privado retuviese sólo las atribuciones de gestión, haciendo de la mayor eficiencia su fuente exclusiva de ganancia (como ha sido propuesto para la gestión privada de cárceles, carreteras y otras empresas públicas), lo cual antes se discutió como poco realista: demandaría un entramado institucional enormemente complejo lograr que el estado "contrate" con agentes privados con interés lucrativo precisamente el tipo de educación que requiere el bien común y al mismo tiempo evite los efectos indeseados (principalmente de baja calidad y segregación) que se tienden a producir. Finalmente, en educación la separación entre aspectos formales de gestión y aspectos sustantivos de educación es difusa, por no decir imposible: los "clientes" alumnos, son al mismo tiempo "coproductores" de la educación y simultáneamente son la "materia prima" principal de la producción educacional.

Todo lo dicho no tiene su origen en un ánimo descalificatorio de la educación privada. Se trata de reconocer en qué consiste su naturaleza y comprender por tanto sus potencialidades y limitaciones. En efecto, quienes defienden coherentemente la privatización de la educación postulan que su criterio de calidad no debe estar dado por las autoridades públicas, sino por la dinámica de oferta y demanda del mercado: "calidad" es por antonomasia lo que las familias eligen. No es difícil comprender por qué Milton Friedman, su principal referente académico desde la economía, terminó argumentando que incluso las leyes de escolaridad obligatoria no tenían razón de ser. Para ellos, el interés público, el bien común en educación, prácticamente no existe o es irrelevante, porque se satisface mecánicamente atendiendo a los intereses privados.

Obviamente, tampoco se quiere afirmar que una institución educativa por el sólo hecho de ser pública garantiza automáticamente el cumplimiento de los propósitos señalados: prácticas discriminatorias, baja calidad, clientelismo, falta de innovación, son males que han aquejado a la educación pública en Chile y el mundo a lo largo de su historia. El punto está en reconocer que

existen criterios más exigentes para evaluar la educación pública, porque su misión es más amplia y demandante. Además, mientras para los establecimientos privados cooperar con el bien común es una opción entre otras, para la educación pública es su obligación esencial. En ello se basa la necesidad de que el estado tenga con la educación pública un trato preferente.

Debilitamiento de la educación pública en Chile e indiferencia del estado[6]

Uno de los temas de conflicto más recurrentes en Chile en las últimas décadas ha sido la política que el país debiera tener en términos de su educación pública. Es en verdad sorprendente que, respecto de este asunto tan importante para la educación nacional, la última política relevante se haya implementado hace tres décadas, durante los años 1980s. En ese entonces se transfirió la administración de las escuelas y liceos públicos desde el Ministerio de Educación hacia las municipalidades. Basta señalar que la educación pública se ha reducido a la mitad de lo que era cuando se inició la "municipalización", para concluir que dicha reforma no la hizo florecer ni prosperar. Es cierto que desde el retorno a la democracia se implementaron muchas y muy relevantes políticas en educación, pero prácticamente todas ellas no estuvieron dirigidas a fortalecer especialmente la educación pública, sino al conjunto de establecimientos subvencionados por el estado, fuesen públicos o privados. El argumento dado fue que las escuelas privadas que reciben subsidios del estado se convertían por ese hecho en parte de la educación pública. Así, a pesar de la dramática reducción de la educación municipal y su evidente debilitamiento, se consideró que el estado no debía "intervenir" en ese asunto, sino dejarlo a la libre dinámica del mercado escolar.

Esta falta de convicción de una buena parte de la elite política, académica y económica chilena sobre la necesidad de fortalecer la educación pública es –a mi juicio- la principal razón por la cual ella fue olvidada en la reforma de 1996, en el acuerdo por la calidad de 2007 y en la "revolución educacional" de 2010. Los líderes nacionales debieran tener claro que la falta de consenso para actuar sobre esta materia no dejará las cosas como están: mantener el *status quo* es decidir a favor de la privatización de la educación chilena. ¿Se imaginan ellos un Chile sin educación pública? Tal vez la mayoría no y se trate más bien de un error de apreciación: las dramáticas cifras de la crisis de la educación municipal debieran ser suficiente para hacerles cambiar de postura… pero debe ser pronto; quizás la próxima vez no haya retorno posible y volvamos al Chile colonial, cuando la educación no era un asunto de estado.

En este sentido, es importante comprender que los problemas que enfrenta la educación pública son múltiples y no se reducen a la falta de voluntad de los alcaldes, la incompetencia de algunos municipios, o a la mera carencia de recursos. En términos muy sintéticos, el debilitamiento de la educación pública tiene sus causas en cinco órdenes de factores. Primero, porque existe un conjunto de regulaciones asimétricas que favorecen a los establecimientos privados subvencionados, haciendo que la educación pública enfrente una virtual "competencia desleal" (e.g. las escuelas privadas reciben la misma subvención, pero no están obligadas a respetar las mismas regulaciones ni a hacerse cargo de todos los estudiantes); segundo, porque el diseño institucional de administración municipal es defectuoso (e.g. la inmensa mayoría de los municipios son muy débiles para hacerse cargo de la educación, los alcaldes no tienen incentivos para priorizar la educación pública); tercero, porque los instrumentos financieros son inadecuados y los montos, insuficientes (e.g. restricciones para invertir en nuevos establecimientos,

[6] Esta y la siguiente sección se refieren a la educación escolar; sobre educación superior ver Bellei y Pérez op.cit.

regulaciones laborales sin financiamiento garantizado, subsidio que no financia equipos profesionales supra-escolares); cuarto, porque el Ministerio de Educación y la institucionalidad educacional no reconocen la especificidad de la educación pública, lo que impide identificar sus problemas, monitorearla y exigir responsabilidades, y diseñar políticas de mejoramiento eficaces; y, finalmente, porque la municipalización de la educación nunca ha contado con el respaldo ciudadano (e.g. en una encuesta del Centro de Estudios Públicos de 2006, sólo el 8% de los chilenos se manifestó de acuerdo con que los municipios administren la educación pública) y la educación municipal enfrenta un severo desprestigio social, elementos ambos que en un sistema de libre elección de establecimientos son potencialmente destructivos para la educación pública.

La educación pública que Chile necesita: cinco líneas de acción.

El fortalecimiento de la educación pública demandará tiempo, recursos y sobre todo la convicción política de que es necesario llevarlo a cabo. No basta con los cambios institucionales generales que se han impulsado (creación de una Superintendencia de Educación y de una Agencia de la Calidad) ni con las políticas universales de mejoramiento de la calidad educativa (e.g. formación y capacitación docente); tampoco es suficiente atacar los síntomas del problema (desfinanciamiento municipal, cierre o fusión de escuelas), ni limitarse al sector público olvidando las dinámicas sistémicas de su relación con el sector privado subvencionado. Se trata de un desafío de marca mayor. Para visualizarlo, a continuación se proponen cinco líneas de acción, que abordan cada una de las dimensiones problemáticas antes identificadas.

i) Limitar y regular la competencia de los establecimientos privados financiados por el estado.

No es razonable que el estado financie indiscriminadamente a los establecimientos privados y que éstos se constituyan en una fuente de competencia desleal para la educación pública. Para acceder a los recursos públicos, el estado debe poner mayores requisitos a los proveedores privados, referidos a la calidad de los servicios, al grado en que efectivamente se requiere más oferentes en una determinada zona y al nivel de compromiso con prácticas integradoras y no discriminatorias. Adicionalmente, es preciso identificar todas las regulaciones asimétricas que perjudican a la educación pública y resolver dicha asimetría “caso-a-caso”, ya sea entregando los recursos adicionales que la educación pública requiera, haciendo obligatorio para los agentes privados el cumplimiento de dicha regulación, o modificando la norma si se la considera inconveniente. Finalmente, el estado debe limitar al máximo toda forma de discriminación hacia los alumnos y sus familias, y evitar que instituciones financiadas con recursos públicos contribuyan a la segregación escolar; esto implica, por ejemplo, eliminar el financiamiento compartido, y prohibir efectivamente los procesos de selección y expulsión de alumnos basados en la condición económica, académica o cualquier otra discriminatoria. Pasos importantes en este sentido se han dado con la aprobación de la Ley de Integración en 2015.

ii) Des-municipalizar (y des-alcaldizar) la educación escolar.

El estado debiera crear una institucionalidad *ad hoc* para la gestión de sus establecimientos educacionales: el sistema escolar público es lo suficientemente grande, complejo, especializado y relevante, por lo que amerita ser administrado por una institución profesional que tenga ésta como única función. Una alternativa es conformar agencias locales de educación pública (por

ejemplo, como servicios públicos descentralizados), administrativa y financieramente descentralizadas, que tengan la responsabilidad de administrar la educación pública en una determinada zona geográfica (equivalente a una comuna muy populosa, o a varias comunas menos pobladas). Estas agencias debieran asumir el conjunto de las responsabilidades de la gestión educacional, tanto administrativas y financieras (incluyendo la contratación del personal docente), como técnico pedagógicas, incluyendo la supervisión y asesoría de sus establecimientos. El personal de estas agencias debiera ser altamente especializado, con sólidas competencias profesionales en el campo de la gestión y mejoramiento educacional; su director debiese ser seleccionado a través del Sistema de Alta Dirección Pública y permanecer en su cargo por un período aproximado de cinco años, con posibilidad de reelección en base a la calidad de su desempeño. Un Consejo Local de Educación Pública, integrado por representantes de actores educacionales y no educacionales, debiese asesorar y fiscalizar el trabajo de cada agencia.

Un ejemplo del listado específico de funciones que estas entidades debieran cumplir es:

- Gestionar administrativa y financieramente los establecimientos de su dependencia.
- Gestionar los recursos humanos docentes y no docentes de los establecimientos de su dependencia (incluyendo su contratación, perfeccionamiento y despido).
- Apoyar y supervisar los procesos técnico-pedagógicos de los establecimientos educacionales de su dependencia.
- Implementar sistemas de rendición de cuentas, monitoreo y evaluación del desempeño de los establecimientos a su cargo, en concordancia con los lineamientos de la superintendencia de educación y la agencia de la calidad.
- Evaluar globalmente el funcionamiento de la educación pública en su zona de competencia, y diseñar e implementar políticas educacionales en dicho territorio.
- Planificar y ejecutar el presupuesto de la educación pública a nivel local, y elaborar una propuesta de presupuesto del servicio local para las autoridades nacionales.
- Determinar la oferta de educación pública a nivel local, creando, expandiendo, fusionando o cerrando los establecimientos educacionales según se requiera. Asimismo, identificar las necesidades de nueva infraestructura educacional y presentar proyectos de inversión a las instancias superiores que corresponda.
- Promover y canalizar la participación local para el desarrollo de la educación pública (incluyendo a los miembros de las comunidades educativas, autoridades, y sociedad civil).

iii) Financiar adecuadamente la educación pública.

El sistema de financiamiento actual tiene serias falencias que es urgente corregir. En primer lugar, la subvención escolar por alumno debe estimarse en base a estudios de costos de operación de un establecimiento educacional de calidad y eficiente (considerando los factores contextuales que alteran dichos costos); para el caso de escuelas públicas, esos costos deben considerar las regulaciones especiales a las que están obligadas y se considere justificado mantener (hecha esta salvedad, la subvención por alumno así estimada podría mantenerse común para establecimientos públicos y privados). En segundo lugar, se debe crear una línea de inversión para financiar la

expansión de la educación pública (básicamente su infraestructura) en base a estudios de dinámicas poblacionales, pero también asegurando una presencia relevante de educación pública a lo largo del país. Estos fondos debiesen estar limitados a financiar establecimientos públicos. En tercer lugar, se debiese financiar directamente los costos de las agencias locales de educación pública, con el propósito de garantizar que el estado cuente con una red nacional de estas entidades de calidad suficiente para cumplir su misión, con relativa independencia del tamaño y nivel socioeconómico de la población escolar que sirve. Finalmente, se debe crear una línea de inversión para el mejoramiento educacional, distribuida en base a las necesidades del desarrollo nacional y local, la necesidad social y educativa, y las políticas de mejoramiento educacional del Ministerio de Educación; este fondo debiera operar contra proyectos de mejoramiento y convenios de desempeño con las agencias locales de educación pública. Estos últimos recursos debieran estar destinados prioritariamente a la educación pública, pero también podrían abrirse a las instituciones privadas sin fines de lucro, gratuitas y no discriminatorias.

En síntesis, sostener cuatro líneas de financiamiento con su propia lógica:

- *Costos de operación de los establecimientos*: la actual subvención por alumno debe estimarse en base a estudios de costos de operación de un establecimiento educacional de calidad y eficiente (considerando los factores contextuales que alteran dichos costos). Para el caso de escuelas públicas, esos costos deben incluir las regulaciones especiales a las que están obligadas (e.g. estatuto docente). Hecha esta última salvedad, este mecanismo continuaría operando bajo términos comunes a establecimientos públicos y privados subvencionados. Por cierto, sería importante además discutir cómo introducir prontamente modificaciones mayores a la subvención por alumno que, como se sabe, tiene muchas limitaciones como mecanismo de financiamiento principal de la educación.
- *Costos del servicio local de educación pública*: deberán contar con un presupuesto propio, fijado por ley, en base a criterios objetivos que permitan el cumplimiento eficiente y eficaz de su misión (por tanto, con un carácter compensatorio para las zonas más desaventajadas), para lo cual se deberá tomar en cuenta –entre otros- la conformación de un cuerpo profesional y administrativo básico, la extensión geográfica de su territorio, el tamaño de su población escolar y la población total en edad escolar, la dispersión de la población, la cantidad de establecimientos que administra, las condiciones socioculturales de la población.
- *Inversión en el desarrollo de la educación pública*: fondos de financiamiento para el mejoramiento de los establecimientos públicos, distribuido en base a las necesidades del desarrollo nacional y local, la necesidad social y educativa, y las políticas de mejoramiento educacional nacional y local específicas de la educación pública. Este fondo podría operar bajo la forma de convenios de desempeño en torno a proyectos de mejoramiento de las agencias para acoger particularidades locales. Este fondo debería contener criterios compensatorios que busquen la equidad territorial del sistema y criterios de calidad que respondan a las falencias detectadas por el sistema nacional de aseguramiento de la calidad.
- *Inversión en infraestructura educativa*: se debe crear nuevos mecanismos eficientes de planificación territorial y de inversión para la creación de establecimientos públicos en cada zona (capaces de responder a la dinámica poblacional) y la mantención/ampliación de los existentes. Así, se debe crear una línea de inversión para financiar la expansión de la educación pública (nueva infraestructura) en base a estudios de dinámicas poblacionales,

pero también asegurando su presencia relevante a lo largo del país. Esto último es crucial: los servicios locales no podrán "abstenerse" de crear nuevos establecimientos educacionales públicos donde la población escolar crezca, o donde la proporción de la matrícula de educación pública esté bajo un estándar mínimo a definir. Se debería igualmente fortalecer mecanismos regionales de asignación de estos fondos, mejorando lo hecho a través del FNDR.

iv) Gobernar efectivamente la educación pública.

Las instituciones que gobiernan el campo de la educación deberán adaptar su institucionalidad para reconocer las especiales características de la educación pública y ayudarla a cumplir su misión. Así por ejemplo, el Ministerio de Educación deberá impulsar políticas de desarrollo para este sector (la primera prioridad será el diseño de una fase de transición entre la actual administración municipal y la instalación de la red de agencias locales de educación pública). La Superintendencia de Educación deberá crear un sistema de control adecuado al carácter supraescolar de la administración de la educación pública y establecer mecanismos institucionales de comunicación con los Consejos Locales de Educación. La Agencia de la Calidad debería no sólo monitorear los estándares de calidad educacional a nivel de los establecimientos, sino monitorear la calidad del trabajo de las propias agencias locales de educación pública, que incluyan criterios referidos a su misión especial. Con todo, el propio Ministerio de Educación deberá desarrollar capacidades específicas para evaluar el trabajo de los administradores locales de la educación pública, detectar situaciones de mal desempeño, y proponer políticas para su desarrollo y medidas correctivas en caso de necesitarse. En otras palabras, a nivel nacional se requerirá una autoridad capaz de desarrollar estratégicamente el sistema nacional de educación pública con el propósito de garantizar su presencia relevante en todo el territorio, con niveles de calidad y equidad crecientes, y que pueda para ello orientar, coordinar y potenciar el funcionamiento de los servicios locales de educación pública, a través del diseño y ejecución de reglas, políticas y programas. El conjunto de estos cambios institucionales expresan un verdadero "reencuentro" del estado con su propia educación, pero bajo una modalidad muy distinta a la del viejo estado docente.

Como se ha visto, en esta "nueva arquitectura" el Mineduc mandata universalmente a través de reglas de funcionamiento, currículum y estándares, lo cual es evaluado/fiscalizado por instituciones especializadas (Agencia, Superintendencia). La institucionalidad actual lo hace poniendo el foco en la escuela. Ésta debiera ser complementada poniendo un mayor foco en el sostenedor (responsable último en nuestro diseño institucional). Así, se espera que el "apoyo" a las escuelas se lo provea sus propios sostenedores quienes deben tener o generar dichas capacidades. El Mineduc diseña e implementa políticas para generar dichas capacidades en el sistema; éstas son transmitidas al sistema escolar (i.e. los sostenedores) a través de su estructura descentralizada, las que asumen así un rol orientador, informativo, de promoción de políticas. Por cierto, la reforma de la educación pública tiene como una de sus tareas centrales generar una institucionalidad que asegure que dichas capacidades de apoyo a las escuelas públicas existan y sean puestas a su servicio; ese es el rol clave del nivel intermedio en el sistema educacional.

Así, las relaciones institucionales básicas para la nueva educación pública serían como sigue. Un nuevo servicio local de educación pública cumpliría todas las funciones de un sostenedor: contrata el personal docente, administra /apoya sus escuelas, etc. Es la base del nuevo sistema de

educación pública y opera con altos grados de autonomía, incluyendo las decisiones de apertura /cierre de sus escuelas. Tiene un consejo local de educación pública que representa los intereses de la comunidad local y contribuye al desarrollo de la educación pública: canaliza la participación, asesora, y fiscaliza a la autoridad local de educación. Es evaluada/fiscalizada por la agencia de la calidad y la superintendencia, las que deberán acomodar sus estructuras para generar una capacidad específica de monitoreo del sostenedor de la educación pública. Malas evaluaciones bajo ciertas condiciones pueden derivar en la recomendación al nivel nacional de remoción del director. A nivel nacional, el servicio de educación pública debiera tener un director como autoridad de alto nivel capaz de elaborar el presupuesto de la educación pública y proponer políticas para la educación pública que garanticen un desarrollo de la educación pública en todo el territorio, identificando necesidades de los servicios locales, estableciendo con ellos convenios de desempeño y monitoreando su trabajo. El nivel nacional sería el responsable de velar por una mirada nacional que exija estándares superiores a la educación pública, actualice su mandato, y compense desigualdades territoriales.

v) Relegitimar socialmente la educación pública.

En las últimas décadas la educación pública chilena ha estado relativamente abandonada por las políticas, ha sido motivo de confrontación ideológico-partidista y ha sido desprestigiada sistemáticamente por los medios de comunicación social. La “defensa” de la educación pública ha sido estigmatizada como una demanda corporativa del Colegio de Profesores, un reclamo gremial de los alcaldes y un problema social de los más pobres; también ha sido un recurrido eslogan para campañas políticas, que se olvida al día siguiente de las votaciones. Todo esto ha dañado la visión que la sociedad chilena tiene sobre su educación pública y muchas familias, especialmente de clase media y alta, han perdido la confianza en que los establecimientos públicos puedan ofrecer oportunidades de aprendizaje de calidad en un ambiente sano para sus hijos. Recuperar esta confianza es un objetivo prioritario para el éxito de esta empresa. Afortunadamente, los movimientos estudiantiles de 2006 y 2011 han resituado la discusión sobre la educación pública como una prioridad nacional y han despertado una esperanzadora adhesión en la ciudadanía. El próximo paso es que los líderes de opinión, las autoridades gubernamentales y los diferentes sectores políticos concuerden en la necesidad y urgencia de fortalecer la educación pública. En definitiva, se trata de devolver a la educación pública su carácter estratégico para el país, reconociendo que es inconveniente discutir los asuntos de interés público desde la sola óptica del interés privado. Una educación pública relevante y de calidad es lo que Chile necesita, y es de interés nacional lograrlo, independiente de si los hijos van o no a escuelas públicas, e incluso independiente de si se tiene o no hijos. De eso se trata un país.