



¿Por qué la urgencia de una Nueva Educación Pública?



Por Carlos Concha Albornoz

Profesor e investigador de la U. Alberto Hurtado y CIDE.
<http://educacion.uahurtado.cl/academicos/carlos-concha/>

El Proyecto de Ley que crea el Sistema de Educación Pública inició recientemente su segundo trámite constitucional en el Senado de la República. Se abrió con ello un espacio de discusión y revisión del tema y tiene mucho sentido recordar las razones de la urgencia y los costos de dejar las cosas como están.

¿Qué queda de la trayectoria que el país hizo en educación pública?, ¿Qué justifica una educación administrada por el Estado?, ¿Qué espera la sociedad de ella?, ¿Cuál es la urgencia de cerrar el ciclo de la administración municipal? Y finalmente, ¿cuáles son los desafíos de esta nueva educación pública?

Todo indica que la educación administrada por el Estado se encuentra en el momento más crítico de su historia; nunca, desde la creación del sistema nacional de educación gestionado por el Estado, ya delineado a mediados del siglo XIX, había atendido a una proporción tan baja de la población escolar¹ y nunca la distancia entre las expectativas y los resultados que la sociedad espera de ella habían sido tan grandes. Si esto no se revierte a la brevedad, la educación gestionada por el Estado pasará a ser, por primera vez en su historia, un actor marginal del sistema educacional.

Este artículo se propone revisar y actualizar los argumentos para abrir un nuevo ciclo para la educación pública, uno que inaugure una nueva manera de relacionar al Estado con la educación que administra, capaz de recuperar la confianza y la esperanza de la sociedad en ella.

¹ La referencia es al sistema de instrucción primaria. Las primeras estadísticas datan de 1853; entonces la matrícula de educación primaria llegó a 23.136 estudiantes, de ellos, 8.982 asistían a escuelas fiscales (38.8%), 5.433 a escuelas municipales (23.5%), 1.175 a escuelas conventuales (5%) y 7.546 a escuelas particulares (32.6%). En 1862, las escuelas fiscales ya atendían al 61% de los estudiantes. (Serrano, S. et al. Historia de la Educación en Chile (1810-2010), Tomo I, p. 376). En 2015, la educación municipal continuó con la tendencia a la baja y atendió al 36.3% de estudiantes. (Ministerio de Educación, Estadísticas de la Educación 2015). Consultado en agosto 2016, en: <http://centroestudios.mineduc.cl/index.php?t=96&i=2&cc=2036&tm=2>



1. Los hitos de la fundación y de la expansión

Desde la época de la independencia y de los primeros años de vida republicana, el país inició un proceso ininterrumpido de construcción de un sistema nacional de educación liderado por el Estado. Este siempre fue concebido como un sistema mixto en el que coexisten escuelas públicas y privadas. Algunos de sus grandes hitos en el siglo XIX fueron, la fundación del Instituto Nacional en 1813; la Constitución de 1833 que definió la educación pública como una materia de atención preferente del Estado y la creación de la superintendencia de educación a cargo de la inspección de la educación nacional; la fundación de la Universidad de Chile y de la

Escuela Normal de Preceptores en 1842 y de la de Preceptoras en 1854; la reforma educacional de 1860 que declaró la gratuidad de la enseñanza primaria, facilitó su expansión y organizó la inspección escolar y el sistema de visitadores de establecimientos educacionales. El siglo cierra con la creación del Instituto Pedagógico en 1889.

Los grandes legados del siglo XIX fueron la instalación de un sistema nacional de educación con estructura y organización que ordena los sistemas de educación primaria, secundaria y superior, con amplias libertades para la educación particular. El Estado se hizo cargo crecientemente de crear escuelas y liceos y formar maestros y mantuvo la tuición sobre el sistema a través de la Universidad de Chile, condición que, contribuye a poner las bases del Estado docente en el país². En efecto, ella asumió las funciones de superintendencia de educación, a cargo de “la dirección de las escuelas primarias, la redacción de sus reglamentos y programas, la aprobación de sus textos de estudio; debía inspeccionar y visitar las escuelas y confeccionar la estadística. En educación secundaria proponía los ramos de estudio.”³ Estas atribuciones estaban a cargo del Consejo Universitario. Este organismo aprobaba los planes de estudio y otorgaba los grados de bachiller y licenciado luego de exámenes rendidos en el Instituto Nacional. Así es como la educación pública regulaba la educación pública y la privada. Esta preeminencia del Estado en la educación nacional o Estado Docente, con variaciones en la forma, pero no en la sustancia, solo fue interrumpida por el golpe militar de 1973. Su momento de mayor consagración, fue la Reforma Educacional de 1965 bajo la presidencia de don Eduardo Frei Montalva.

Un segundo legado de los primeros años, menos reconocido, pero muy relevante y actual, queda definido en las obras de Domingo Faustino Sarmiento y Andrés Bello. Al decir de Amanda Labarca, ellos sellan por años en un mismo sistema educacional, dos identidades, la de Sarmiento, convencido que la escuela primaria era la base del orden y del progreso, que elevaría a las masas a la condición de ciudadanos en nuestra joven república y la de Bello, gran erudito, un “señor del pensamiento”, convencido que el orden y la república se consolidaba con la formación de una élite, de una aristocracia culta. De ello deriva el desarrollo y la vocación de la escuela primaria y de los profesores y profesoras normalistas para el pueblo y el liceo y la Universidad de Chile para la élite⁴. La existencia de dos sistemas de educación pública paralelos, destinado uno a los más pobres, con propósitos de “normalización” o de

² Serrano, S. et al. (2012) Historia de la Educación en Chile. Tomo I. Ed. Taurus, pág. 87.

³ Serrano, S., et al. (2012), op cit., pág. 88

⁴ Labarca, A. (1939) Historia de la Enseñanza en Chile. Publicaciones Universidad de Chile, págs. 103 y 104.



“civilización” y otro a los sectores medios y altos, persistió de maneras distintas, hasta la actualidad.

Por ejemplo, Núñez, I. (2015), ejemplifica este paralelismo en las preparatorias de liceos creadas en la segunda mitad del siglo XIX. Se trataba de establecimientos educacionales que aseguraban la continuidad de estudios secundarios. “Los alumnos que asistían a estas instituciones provenían de familias locales relativamente acomodadas. Dicha práctica institucional, burlaba el sueño sarmientino de una educación común, ya que evitaba a tales alumnos la convivencia con el tipo de alumnos que accedían a las escuelas primarias populares”⁵. Por cierto que los estudiantes que no proyectaban su ida al liceo iban a otras escuelas primarias, se trataba por cierto de estudiantes más pobres. En el siglo XX se incorporaron los anexos de los liceos, con los mismos propósitos; desde la década del 20, la segmentación en secundaria se hizo por el tipo de liceos, separando los que tenían como destino los estudios superiores, de los que se proponían una salida laboral. Por cierto que a estos últimos iban los sectores más pobres.

Sobre esto, Núñez, I. (2015), cita un texto de Víctor Troncoso escrito en 1925, que señala de manera elocuente: “El sistema educacional debe ser uno solo: reforma completa de la enseñanza...el profesor es uno solo en todo el sistema educacional y su formación debe ser universitaria;... hay “castas” en el servicio educacional: la casta primaria y normal, la casta secundaria, etc. castas que se acentúan en medio de los grandes avances democráticos. [Luego reclama Troncoso]...igualdad económica y social de todo el profesorado de la República mediante un nuevo criterio que termine con las odiosas castas que lo dividen actualmente”⁶.

Un tercer legado sin duda tiene que ver con los crecientes niveles de incorporación de sectores sociales al sistema educacional. En esto hubo varias etapas. Iván Núñez (2015) habla de un primer período de universalismo utópico y de un crecimiento muy lento y desigual. Se declara la educación como consustancial al orden republicano y a la formación de la ciudadanía; la nueva república en construcción demandaba ciudadanos virtuosos, la educación debía sacarlos de la barbarie, liberarlos de la ignorancia; O’Higgins señala que la educación es la manera como los pueblos logran la felicidad, se hacen ilustrados y laboriosos. Hasta la primera mitad del siglo XIX, se avanzó poco en cobertura. Amanda Labarca (1939) calcula que en todo el país asistían a la escuela primaria unos 10.000 estudiantes y que ello representaba el 1% de la población; en enseñanza media calcula 2.000 estudiantes en todo el país, lo que representaba al 0,2% del total. Poco más de 100 años después, el país llegaba al 15% de su población en edad escolar cursando primaria y al 1% en secundaria⁷. Se trata de avances bastante mínimos.

El período que sigue, segunda mitad del siglo XIX, Iván Núñez lo caracteriza como de expansión lenta, aunque también espasmódico. La tasa de escolarización pasó entre 1854 y 1930 de 9.5 estudiantes por cada mil niños entre 6 y 14 años, a 63.3 alumnos en el mismo rango; sobre los liceos, la tasa de escolarización por cada mil jóvenes pasó de 17 en 1885, a 27 en 1930⁸.

⁵ Núñez, I. (2015) Educación chilena en la República: promesas de universalismo y realidades de inequidad en su historia. Revista Psicoperspectivas, Vol. 14, Nº 3, pág. 12.

⁶ Núñez, I. (2015) op cit., pág. 12

⁷ Labarca, A. (1939). Op cit., pág. 132.

⁸ Núñez, I. (1959), op cit., pág. 8



Cuaderno de Educación Nº 74, septiembre de 2016

Artículo

Respecto de totales de estudiantes se avanzó de 63.900 en 1880, a 476.893 en 1932. De ellos 48.794 correspondían a educación pública (76%) y solo 15.106 particular en 1880 y 424.434 públicos (89%) y 52.459 privados en 1932⁹.

Hay un salto muy importante entre 1932 y 1973. Especialmente desde los años 50 y 60, la matrícula se expandió de manera considerable. Por tipo de dependencia, entre 1970 y 1988 y a partir de datos del Ministerio de Educación, se tiene¹⁰:

Dependencia	1970	1973	1980 ¹¹	1985	1988
Fiscal	1.954.789 78.5%	2.023.567 78.1%	2.169.023 79.1%	1.817.132 65.9%	1.664.326 60.0%
Part. Subvencionada	-	-	393.490 14.2%	778.341 28.3%	924.495 33.4%
Part. Pagado	534.308 21.5%	567.775 21.9%	185.810 6.7%	160.685 5.8%	183.111 6.6%
TOTAL	2.489.097	2.591.342	2.748.313	2.756.158	2.771.932

Sin duda que la República logró progresos de cobertura notables, abriendo acceso a amplios sectores sociales. Ello se consolida como tendencia creciente desde 1920 y con más fuerza desde fines de los años 50 del siglo pasado. Los factores que contribuyeron a ello fueron múltiples. Entre ellos, el fortalecimiento del Estado, posibilitando el despliegue de sus recursos, incluidos los docentes egresados de las escuelas normales y desde comienzos del siglo pasado del Instituto Pedagógico de la Universidad de Chile, también la construcción de establecimientos educacionales, especialmente escuelas. Los recursos destinados a la educación aumentaron sostenidamente luego de la Guerra del Pacífico¹². Parte de ello fue la política de obligatoriedad discutida desde fines del siglo XIX hasta 1920, año en el que se promulgó la ley de Instrucción Primaria Obligatoria. Ella consagraba cuatro años de escolaridad obligatoria, los que se extendieron a seis años en 1929, a ocho en 1965 y a doce en 2002.

De igual forma la expansión también se debió a los requerimientos provenientes de la necesidad de formar ciudadanos para la república, sobre todo los nuevos ciudadanos; pero también para ampliar los cuadros técnicos y profesionales necesarios para la expansión económica del país, para la producción de materias primas, para el desarrollo industrial y de los servicios del Estado; también para las necesidades de los procesos de expansión urbana y el desarrollo de nuevos grupos sociales, entre los cuales los sectores obreros y la clase media tuvieron gran importancia.

Se trata, además, no solo de un sistema en constante ampliación, sino que progresa, reflexiona sobre sí mismo y mejora. Hay grandes figuras vinculadas a ello a lo largo de los siglos XIX y XX, las que movilizaron a la sociedad y a los actores políticos hacia la revisión y mejora de sus respuestas educativas. Chile les debe muchísimo a figuras como Domingo Faustino Sarmiento y

⁹ Serrano, S., et al (2012) Historia de la Educación en Chile. Tomo II. Ed. Taurus, págs. 458 y 459.

¹⁰ Cox, C. y Jara, C. (1989) Datos básicos para la discusión de políticas en educación (1970-1988). CIDE y FLACSO, pág. 12. Revisado en agosto de 2016, en <http://biblioteca.uahurtado.cl/ujah/reduc/pdf/pdf/txt759.pdf>

¹¹ A partir de este año se inicia el proceso de traspaso de la educación pública a los municipios.

¹² Serrano, S., et al (2012) Historia de la Educación en Chile, Tomo II, pág. 66. Ed. Taurus.



Andrés Bello; a Manuel Montt y Antonio Varas; a los hermanos Amunátegui, a Valentín Letelier, Darío Salas, José Abelardo Núñez, Luis Galdames, a Gabriela Mistral, Amanda Labarca, Leopoldina Maluschka, Juan Gómez Millas, entre otros. Muchos de los avances están vinculados a estos nombres, las escuelas normales, la Universidad de Chile, el Estado Docente,

la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, el movimiento pedagógico y la Reforma Educacional de 1928, los liceos experimentales, o la Reforma educacional de mediados de los 60. Todos ellos son hitos centrales de un proceso que instaló nuestro sistema nacional de educación, le dio su carácter fiscal y mixto y facilitó su progreso.

2. ¿Necesitamos una educación administrada por el Estado?

Chile está ampliando el derecho a la educación, incorporando de manera resuelta acciones para asegurar el “derecho de aprender” entendido como el logro de “capacidades y conocimientos para asumir su condición de ciudadano: capacidades laborales, herramientas para participar informados, destrezas culturales, para seguir aprendiendo¹³”. La visión de la calidad educacional como derecho es relativamente reciente, más clara luego de los progresos en las mediciones y evaluaciones de la calidad de la educación y del conocimiento de los resultados por parte de las comunidades educativas. No obstante, se requiere una reflexión más profunda y avanzar hacia su exigibilidad¹⁴.

¿Qué implicancias tiene el derecho a exigir una educación de calidad? Este es un tema que ha tenido poco desarrollo en nuestro medio, pero que debiera ser parte de la agenda en el corto plazo; la condición de “exigible” de un derecho como el de la calidad de la educación, incluye precisar las obligaciones del Estado ante las personas del país en relación a los mínimos de calidad requeridos como derecho; también a la presencia de una autoridad pública encargada de vigilarlos, de demandarlos cuando las personas consideren que están siendo vulneradas, incluyendo los medios de reparación cuando corresponda. Latapí (2009) hace referencia a cuatro criterios a los que debiera ajustarse la educación que proporciona el Estado y que serían exigibles por las personas: (i) disponibilidad de instituciones incluyendo infraestructura, docente, programas, bibliotecas y materiales; (ii) accesibilidad material y económica de la oferta educativa y a la no discriminación de sus servicios; (iii) aceptabilidad, referida a su fondo y forma y a su pertinencia cultural y lingüística; y (iv) adaptabilidad o flexibilidad de las formas ofrecidas para adecuarse a los diversos.¹⁵

¹³ García-Huidobro, J. E. (2010): Para hacer Pública la Educación Pública. Pág. 86. En ¿Fin del Ciclo?, Cambios en la Gobernanza del Sistema Educativo, editado por Martinic, S. y Elacqua G. Revisado en febrero de 2015, en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001905/190544S.pdf>

¹⁴ Las Naciones Unidas han avanzado en el desarrollo de indicadores y metodologías para establecer la situación de los derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo los de educación. Ejemplo de ello es la publicación *Indicadores de Derechos Humanos, Guía para la medición y la aplicación* (2012), que contiene criterios de evaluación todavía bastante generales. Revisado en febrero de 2015, en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf

¹⁵ Latapí, P. (2009) El derecho a la educación, su alcance, exigibilidad y relevancia para la política educativa. Revista mexicana de investigación educativa, Vol 14, N° 40, marzo de 2009. Revisado en agosto de 2016, en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-6662009000100012



Hay una serie de argumentos y acuerdos en relación al rol del Estado en la educación nacional y en las instituciones de educación escolar que administra y sobre los cuales se han ido ordenando las definiciones políticas y normativas. Lo que sigue revisa algunas de ellas.

Hay numerosos compromisos que la sociedad, a través de su ordenamiento jurídico e institucional ha comprometido al Estado en relación con la educación. El país ha logrado acuerdo constitucional en relación con la obligatoriedad de la educación parvularia, básica y media para todos y todas, en todos los lugares del país. ¿Quién podría hacer esto? La Constitución establece que el Estado debe sostener y financiar un sistema gratuito destinado a asegurar educación a toda su población hasta los 21 años. El Estado no podría exigir ello a los privados; ellos pueden colaborar y así lo han hecho a lo largo de la historia republicana. Lo que es voluntario para los privados, es obligación para el Estado.

Nuestro sistema educacional se caracteriza por mantener una provisión mixta del servicio educativo, público y privado. Esto es un derecho también consagrado constitucionalmente, el de la libertad de enseñanza. Los logros del país en educación son atribuibles también al aporte de privados. Pero la libertad de enseñanza implica diversidad de proyectos educativos, muchas veces propios de una comunidad, un ideario o una creencia religiosa. Esto que enriquece nuestra educación y las alternativas de las familias, puede ser una dificultad para otras que aspiran a un proyecto educativo plural y laico. De igual forma, asumir la tarea de incorporar culturas y particularidades sociales, lingüísticas de una comunidad o de un territorio. El Estado debe mantener proyectos educativos con estas características y para esos grupos, es el requisito de un sistema mixto, en el marco de una sociedad democrática e inclusiva.

Por otra parte, la educación que una sociedad democrática exige para los suyos debe promover la inclusión, la tolerancia, la cooperación entre las personas y los grupos. Para poder lograr esto, la escuela debe tener las características que se quiere para la sociedad a la cual se incorporan sus estudiantes. Si queremos avanzar hacia una sociedad inclusiva y tolerante, la escuela debe serlo, debe poseer mixtura social. Eso enseña a los estudiantes que son iguales en derecho, iguales en ciudadanía. Iguales también en capacidad de respeto y tolerancia por las diferencias con los otros¹⁶. En indudable que estas condiciones, necesarias para un desarrollo social sano, son tareas que el Estado debe establecer en primer lugar para los centros educativos que administra y extenderlo a los que colaboran con él, no perciben lucro y reciben recursos públicos. Sin duda que la reciente Ley de Inclusión es un gran avance en estos sentidos.

Vinculado a lo anterior surge otro argumento que se relaciona con la equidad. Una tarea ineludible de la educación es asegurar y contribuir al logro de las capacidades que permitan el desarrollo y aporte personal, económico, cultural y social a las personas. Al Estado, a través de su educación pública le corresponde, asegurar esto para todos, pero destinar esfuerzos especiales con los grupos que más requieren reducir las desigualdades de origen o que necesitan ser atendidos de manera diferente. No es sólo garantizar el acceso, también es

¹⁶ García-Huidobro, J. E. y Concha, C.: La Educación en la encrucijada de las oportunidades (de nuevo). Revista Mensaje, julio de 2011. Revisado en febrero de 2015, en: <http://biblioteca.uahurtado.cl/ujah/reduc/pdf/pdf/txt777.pdf>



acompañar su permanencia y asegurarles el desarrollo de trayectorias educativas a lo largo de la vida¹⁷.

Finalmente, es el Estado el que establece los criterios de calidad para el conjunto del sistema. Al Estado le corresponde regular la calidad del sistema educativo, ello incluye fijar y actualizar

los estándares de calidad de la totalidad del sistema escolar, definir aprendizajes mínimos que todos deben lograr, evaluarlos y resguardar que todos los estudiantes aprendan. Ese estándar no puede ser fijado por los privados, más allá de los límites de sus establecimientos educacionales. El Estado, al fijarlo establece los criterios de excelencia aceptables y exigibles para todos, incluyendo de manera especial los establecimientos educacionales que tiene a su cargo.

3. La urgencia de cerrar el ciclo de la educación pública de administración municipal

Como se señaló antes, en los primeros años de la década de 1980, la dictadura militar inició el proceso de traspaso de los establecimientos educacionales de régimen fiscal, a los municipios del país. Al momento de iniciarse este proceso, en 1980, la matrícula pública correspondía al 79% de la matrícula total. En 1988, cuando los traspasos habían concluido y se había desplegado la nueva política educacional, la matrícula de la educación municipal había bajado casi 20 puntos, llegando al 60%. En la actualidad, 36 años después, ella se ha reducido al 36.3%

Hay tres hechos muy preocupantes que ilustran la situación actual de la educación municipal:

- **Existe un distanciamiento de muchas familias chilenas respecto de la educación municipalizada y una evidente caída de su prestigio.** Ello es compartido por docentes y directores. Mayorías significativas de ellos se manifiestan por abandonar el esquema de educación municipal. El informe de la IX Encuesta de actores del sistema educativo del CIDE, frente a la pregunta de cuál sería la mejor forma de administrar la educación pública, el 85% de los docentes y de los directores señalan que una distinta a la municipal. Consultados acerca de cuál sería esa otra forma de administrar la educación pública, el 84% de los docentes y el 75% de los directores indica que a través de un sistema nacional dependiente del Ministerio de Educación. Las opiniones de los padres son algo más conservadoras, aunque igual el 62.5% preferiría que no fuera administrada por los municipios y el 56% a través de un sistema que dependiera del Ministerio de Educación.¹⁸
- **Hoy, el 69% de la población escolar municipal proviene solo de los primeros dos quintiles de ingreso (CASEN 2013).** Por otra parte, la presencia de la educación municipal ha registrado mayores pérdidas en las comunas urbanas y solo se mantiene como proveedora mayoritaria del servicio educacional en las comunas más rurales y

¹⁷ CEPPE, CIAE y U. A. Hurtado (2013): Educación Pública: ¿Fin del ciclo de la municipalización? Lo público de la Educación, pág. 3. Revisado en febrero de 2015, en: file:///C:/Users/Pap%C3%A1/Downloads/noticias-Documento_final_Educacion_Publica.pdf

¹⁸ CIDE (2012): IX Encuesta de Actores del Sistema Educativo, pág. 24. Revisado en agosto de 2016, en: http://www.cide.cl/documentos/Informe_IX_Encuesta_CIDE_2012.pdf



aisladas. Con esto, el ideal republicano de una educación pública abierta a distintos grupos y con mixtura social, se encuentra seriamente afectado. El país ha ido avanzando a una educación pública homogénea socialmente y destinada principalmente a los sectores sociales más pobres y rurales.

- **Un tercer hecho se refiere a los bajos niveles de sustentabilidad y perspectivas de la educación municipal.** Un 70% de las comunas de Chile posee hoy menos de 8.000 estudiantes sumando al sector municipal y particular subvencionado. Si solo se considera al sector municipal, la proporción de comunas sube al 88%. La mitad de ellas posee menos de 2.000 estudiantes en el sector público. Eso hace poco sustentable el modelo municipal de educación en términos de cantidad de estudiantes necesario para justificarlo, excepto en unas pocas comunas. La falta de expectativas se refiere a que en las comunas con mayor crecimiento o desarrollo demográfico, la educación municipal no hizo esfuerzos por ampliarse, por lo que hoy mantiene una muy baja matrícula. Ejemplos de ello son:

Comuna	% matrícula particular subvencionada	% matrícula municipal
Alto Hospicio	96%	4%
Quilicura	84%	16%
La Florida	83%	17%
La Pintana	82%	18%
Puente Alto	82%	18%
Maipú	81%	19%
Chiguayante	81%	19%

Fuente: Mineduc. 2016

Otras dificultades que se aprecian en nuestra educación municipal¹⁹:

- **Problema de “marca”.** La opinión pública no tiene una buena imagen de la educación municipal; las familias la consideran mala; está socialmente estigmatizada como la opción de los más pobres “esos que no pueden aportar financieramente para una mejor educación de sus hijos”.
- **Problema de capacidades:** luego de 35 años, la mayoría de los municipios sigue sin tener condiciones, recursos y capacidades para administrar los establecimientos educacionales a su cargo. Ello incluye las capacidades de gestión administrativa y financiera y técnico-pedagógica. Subsiste una manifiesta falta de equipos técnicos calificados, en estos ámbitos. El mayor efecto de ello es el escaso control sobre la enseñanza a nivel de aula y en lo administrativo, el municipio se consume en las tareas de corto plazo.
- **Ausencia de una política comunal:** la mayoría no ha logrado articular una visión y una estrategia de desarrollo educativo comunal. El compromiso del Alcalde y de las

¹⁹ La mayoría de los argumentos han sido señalados por García-Huidobro J. E., Para hacer Pública la Educación Pública. En el libro Editado por Martinic, S. y Elaqua, G. ¿Fin da Ciclo? Cambio de gobernanza en el sistema educativo. UNESCO, 1910, pág. 91. Revisado en agosto de 2016, en <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001905/190544S.pdf>



autoridades comunales está mediado por su elección cada cuatro años; esto ha dificultado el diseño y ejecución de políticas de mediano y largo plazo.

- **Desigualdades entre municipios.** No ha sido posible compensar las diferencias entre municipios grandes y pequeños, ricos y pobres, con capacidades profesionales y sin ellas. Las diferencias han persistido y el municipio ha seguido replicando en educación, las desigualdades económicas y culturales de la comuna.
- **Bajos niveles de rendición de cuentas y de responsabilidad por el proceso educativo.** Los municipios no asumen, ni reconocen responsabilidad sobre materias tan importantes como la disminución de matrícula, la dispersión de resultados de

aprendizaje al interior de los establecimientos educacionales, las debilidades de la enseñanza, la falta de iniciativas de mejora y de liderazgo. Puede haber contribuido a esto la definición que se dio en el origen del sistema educacional municipal, que señalaba que el Ministerio de Educación mantenía preeminencia en materias técnico-pedagógicas y normativas y los municipios en materias administrativas.

- **En otro nivel, también se visualizan dificultades de educación municipalizada para enfrentar las amenazas, principalmente las que provienen de su competencia con la dependencia particular subvencionada.** Éste ha demostrado tener mayor capacidad para captar estudiantes, tanto desde los colegios municipales, como la nueva matrícula de educación media. Esta competencia se intensificará por la reducción de la población por razones demográficas, en todos los niveles escolares, con excepción de educación inicial o pre-escolar y de educación superior.

En los últimos 10 años el país ha avanzado en acuerdos fundamentales en relación con el rol del Estado en Educación y en la gestión de sus establecimientos educacionales, la necesidad de revisar y poner término a la experiencia de administración municipal de la educación. Especialmente relevantes en ello resultaron los movimientos estudiantiles y gremiales, que sobre todo en 2006 y 2011, demandaron cambios profundos en el sistema educacional, el primero de ellos puso su foco más en la educación media y el segundo en la educación superior.

Entre los hitos más relevantes del período, se tiene:

Año	Hitos
2006	<ul style="list-style-type: none">• Movimiento de estudiantes secundarios plantean la desmunicipalización de la educación como uno de sus objetivos más claros.• Constitución del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación.• El Consejo propone fortalecer la educación pública y reformular el sistema municipal de educación.
2007	<ul style="list-style-type: none">• Presentación y discusión de la Ley General de Educación, que fija los principios y fines, las normas de funcionamiento del sistema educativo, los deberes del Estado en educación y los derechos involucrados.
2008	<ul style="list-style-type: none">• Creación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad: Agencia de la Calidad, Superintendencia de Educación, Consejo



Cuaderno de Educación Nº 74, septiembre de 2016

Artículo

	<p>Nacional de Educación y nuevos roles del Mineduc.</p> <ul style="list-style-type: none">• Se presenta primer proyecto de ley que Fortalece la Educación Pública, que propone la creación de un Servicio Nacional de Educación y las Corporaciones Locales de Educación Pública, en reemplazo de la administración municipal.
2009	<ul style="list-style-type: none">• Compromisos de las candidaturas presidenciales de fortalecer la educación pública en sus programas de gobierno.
2010	<ul style="list-style-type: none">• Retiro y reingreso de Proyecto de ley de Fortalecimiento de la Educación Pública.
2011	<ul style="list-style-type: none">• Movilizaciones estudiantiles, demandan la eliminación de los elementos de mercado del sistema educacional. Foco en educación superior.• El Colegio de Profesores da a conocer un documento con propuestas de nueva institucionalidad para la educación pública.• Presentación del Proyecto de ley que crea las Agencias Públicas de Educación Local.
2013	<ul style="list-style-type: none">• Compromisos presidenciales Programa de Gobierno Nueva Mayoría de nueva institucionalidad para la oferta pública de la educación general, terminando con la administración municipal.
2015	<ul style="list-style-type: none">• Inicio discusión Proyecto de Ley que crea el sistema de educación pública. El proyecto, aprobado en la Cámara de Diputados, se encuentra en discusión en el Senado.

Los argumentos anteriores dan cuenta de una educación pública profundamente debilitada. Entre 2004 y 2016, su matrícula continuó disminuyendo y llegó a la proporción más baja desde que existen estadísticas en el país, 36%. Pero los argumentos también dan cuenta un amplio consenso social y político para revertir esta situación. Lo que hoy está en discusión es qué condiciones y características debe tener el nuevo sistema de administración de la educación pública para que pueda cumplir su rol con eficacia.

4. Los desafíos de la Nueva Educación Pública

El Programa de Gobierno de M. Bachelet (2013) compromete una vez más una nueva institucionalidad para la oferta pública de la educación general, terminando con la administración municipal. Señala que, salvo excepciones, los municipios enfrentan complejidades que dificultan una adecuada y estable gestión municipal; que hay regulaciones y restricciones que afectan su desempeño y sobre todo la gestión de los recursos humanos y que la administración de los establecimientos de educación pública debe estar en manos de instituciones especializadas.²⁰

Declara como lineamiento que guía la reforma, el robustecimiento del rol del Estado, tanto como actor activo en la entrega de servicios educativos, como en su rol de fiscalizador del sistema. Respecto del fortalecimiento de la educación pública indica que ello será “motor y

²⁰ Programa de Gobierno de M. Bachelet, pág. 19. Revisado en marzo de 2015, en: <http://michellebachelet.cl/programa/>



Cuaderno de Educación Nº 74, septiembre de 2016

Artículo

sello del proceso de Reforma Estructural”: “La Educación Pública debe fijar los estándares de calidad y tener presencia relevante en todo el territorio. Esta es la base y herramienta más potente sobre la que se construirá el proyecto educativo, la cohesión y la integración social”²¹

De acuerdo al Proyecto de ley en discusión, la nueva institucionalidad que se anuncia contempla la creación de una Dirección de Educación Pública y Servicios Locales de Educación

Pública de los que dependerán los establecimientos educacionales. El sistema de Educación Pública se propone proveer “una educación pública, gratuita y de calidad, laica y pluralista, que

promueva la inclusión social y cultural, la equidad, la tolerancia, el respecto a la diversidad y la libertad, considerando las particularidades locales y regionales, garantizando el derecho a la educación de conformidad a lo dispuesto en la Constitución Política de la República, en todo el territorio nacional”²²

El desafío principal hoy consiste en renovar el compromiso que la sociedad hace a la educación provista por el Estado. En ello hay un claro y robusto puente con el pasado, pero sobre todo la nueva educación pública debiera iniciar la recuperación de las confianzas de la sociedad y de las familias en el rol del Estado y en su capacidad de poner la escuela y el aprendizaje al acceso de todos. En ello, Servicios Locales y a la Dirección de Educación Pública deben su existencia al apoyo a las tareas de las escuelas, es decir, asegurar el aprendizaje de sus estudiantes, la buena enseñanza de sus docentes, al trabajo colaborativo de los equipos directivos y de apoyo y la integración de las comunidades educativas en esas tareas.

Estructurar un nivel intermedio que acompañe la mejora de la enseñanza y el aprendizaje de las escuelas es un segundo desafío relevante. El país carece de experiencia en formación y desarrollo de liderazgo intermedio. El rol de los Servicios Locales no puede ser equivalente al que hoy desarrolla la mayoría de los municipios, es decir la gestión administrativa, de personal y de pagos. El Servicio Local se juega en su capacidad efectiva de apoyo a las escuelas en lo técnico-pedagógico, en lo sicosocial y en lo socio educativo, en asegurar trayectorias educativas desde educación parvularia, básica y media y sus modalidades hasta la educación y aprendizaje permanente de jóvenes y adultos. Eso pasa por conformar equipos de acompañamiento del mejor nivel, sistemas de información educativa del progreso de cada uno de sus estudiantes, de redes de escuelas que colaboran, sistemas de apoyo municipal, de empresas y de otras entidades públicas y privadas.

Los desafíos del nivel intermedio también son de coordinación y trabajo conjunto con el sistema de aseguramiento de la calidad, con la supervisión técnico pedagógica del Ministerio de Educación y con los municipios. También de articulación con los gobiernos regionales y las tareas de desarrollo educativo de la Región.

Para asegurar lo anterior, el proyecto de ley contempla una serie de instrumentos estratégicos, que incluyen un Convenio de gestión educacional que cada Director ejecutivo del Servicio Local suscribirá. Este tendrá una duración de seis años y fijará los objetivos, las metas, los indicadores y los medios de verificación de su cumplimiento. El Convenio será elaborado por la

²¹ Programa de Gobierno de M. Bachelet, op cit., pág. 17

²² Proyecto de Ley que Crea el Sistema de Educación Pública, 13 de julio de 2016, Art. 2.



Cuaderno de Educación Nº 74, septiembre de 2016

Artículo

Dirección de Educación Pública y el Consejo Local de Educación²³. Un segundo instrumento es el Plan Estratégico Local de Educación Pública, que será elaborado por el Director Ejecutivo del Servicio Local en un plazo de seis meses luego de firmado su Convenio. El Plan será aprobado por el Consejo Local de Educación e incluirá un diagnóstico, objetivos y prioridades de desarrollo de la educación pública, estrategias y acciones²⁴. Un tercer instrumento es el Plan Anual que el Director Ejecutivo del Servicio Local deberá presentar al Consejo local.

Es importante también hacer referencia al Consejo Local de Educación Pública. Este estará integrado por alcaldes de las comunas del territorio del Servicio Local, representantes de estudiantes, padres, profesionales de la educación, asistentes de la educación, universidades de la región, centros de formación técnica o institutos profesionales, gobierno regional y equipos directivos de los establecimientos educacionales. El Consejo representa los intereses de la comunidad educativa y de la comunidad local. Sus funciones se refieren a apoyar el buen funcionamiento del Servicio Local, proponer iniciativas de mejora, los perfiles profesionales del Director del Servicio, participar en la definición y aprobación de los instrumentos estratégicos antes descritos, requerir informes, pedir la renuncia del Director del Servicio Local, entre otras materias.²⁵

Finalmente, se encuentran los desafíos referidos a la gobernanza del nivel central del Sistema. El Proyecto de Ley establece la Dirección de Educación Pública. Ella es definida como servicio público centralizado, dependiente del Ministerio de Educación, con el objeto de coordinar a los Servicios Locales y velar para que estos provean educación de calidad en todo el territorio nacional²⁶.

Algunas de las funciones que el Proyecto de Ley le asigna a la Dirección de Educación Pública, son: i) coordinar los Servicios Locales; ii) orientar a los Servicios Locales para el desarrollo de la oferta de educación pública; iii) proponer al Ministerio de Educación políticas, planes y programas relativos a la educación pública; iv) proponer al Ministerio de Educación una estrategia nacional de educación pública; v) prestar asistencia técnica a la gestión administrativa de los Servicios Locales; vi) asignar recursos de acuerdo a lo establecido en la Ley de Presupuestos del sector público; vii) rendir cuenta pública anual del estado y proyecciones del Sistema de Educación Pública.

El Proyecto de Ley fija también la cantidad de Servicios Locales de Educación para cada Región (68 en total), define sus responsabilidades respecto de los establecimientos educacionales, las funciones y atribuciones de los directores de establecimientos educacionales y del Consejo de Profesores. En su última parte, define los aspectos referidos al traspaso del servicio educacional, personal y bienes y el Plan de Transición.

Importa en esto relevar la envergadura y complejidad de la tarea de estructurar el nuevo sistema y echarlo a andar de manera gradual, diseñando, preparando a los actores, trabajando

²³ Proyecto de Ley, op cit., Art 26.

²⁴ Proyecto de Ley, op cit., Art 27

²⁵ Proyecto de Ley, op cit., Art. 33

²⁶ Proyecto de Ley, op cit., Art. 5y 6



Cuaderno de Educación N° 74, septiembre de 2016

Artículo

con las comunidades y aprendiendo de la implementación. Es sin duda la mayor tarea que la educación pública nacional ha emprendido en los últimos 50 años; pero es también y sobre todo, la oportunidad de refundarla y recuperarla.