

Ciclo de Diálogos sobre el Futuro de la Educación Chilena

Educación Pública: ¿fin al ciclo de la municipalización?



CENTRO DE ESTUDIOS DE POLÍTICAS
Y PRÁCTICAS EN EDUCACIÓN



UNIVERSIDAD
ALBERTO HURTADO



Centro de Investigación
Avanzada en Educación
Universidad de Chile

Educación Pública: ¿fin al ciclo de la municipalización?

Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación CEPPE Universidad Católica
Centro de Investigación Avanzada en Educación CIAE Universidad de Chile
Facultad de Educación Universidad Alberto Hurtado

Las elecciones presidenciales de 2013 ofrecen una oportunidad única para mirarnos como sociedad. A través de los diálogos sobre el futuro de la educación chilena, las tres instituciones organizadoras de este ciclo buscan generar un espacio de reflexión y debate a los principales desafíos y prioridades que deberían guiar la política educacional del próximo gobierno.

Estos diálogos pretenden enriquecer la deliberación democrática en torno a la educación, conectando la producción académica de las universidades con la discusión política y buscando generar un acercamiento de perspectivas que, proviniendo de disciplinas diversas, converjan en su aporte a las políticas públicas.

La Hora de la Educación Pública

Actualmente descansan en el Congreso dos proyectos de ley orientados a fortalecer la educación pública. El primero lleva la firma de la ex presidenta Michelle Bachelet, e ingresó a la Cámara de Diputados a fines de 2008, para ser posteriormente retirado y reingresado en enero de 2010 en el contexto de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de ese año. El segundo proyecto fue presentado por el actual mandatario, Sebastián Piñera, el 2011. Ninguno ha avanzado más allá del primer trámite legislativo.

Sin embargo, en los últimos años, el tema de la educación pública ha ocupado un espacio extenso en el debate político nacional. A su alrededor no sólo se han generado proyectos de ley sin avances legislativos, también se han movilizado los estudiantes y la población en su conjunto, constituido alianzas, comisiones y paneles, removido ministros, dinamizado el debate y las propuestas electorales. De ese debate han surgido también consensos, como la necesidad de fortalecer la educación pública y desmunicipalizar su gestión como



requisito para aquello. Sin embargo, tras siete años de debate, no ha habido avances concretos.

A diferencia de otras campañas presidenciales, hoy la educación sí ocupa un lugar relevante en el programa de los candidatos. En las páginas que siguen, se presentan el diagnóstico y propuestas expuestas en el segundo de los Diálogos por la Educación, que reunió a Dagmar Raczynski, Cristián Bellei y Gabriel Gutiérrez¹, que se realizó en torno al fortalecimiento de la educación pública. A través de estos encuentros, el mundo académico espera aportar en la definición del camino que transitarán las políticas públicas en la materialización de lo que hoy aparece como promesa.

En este documento, se señalan alternativas y requerimientos respecto de la arquitectura institucional que reemplazará el actual modelo administrativo, atendiendo la pregunta por cuán descentralizado debiera ser y qué elementos de contexto deberían considerarse en su diseño. Estas propuestas se efectúan bajo el entendido de que la desmunicipalización no solucionará por sí misma los diversos problemas que hoy enfrenta la educación pública, sino

¹ Dagmar Raczynski, directora de Asesorías para el Desarrollo, es doctora en educación de la Universidad de California; Gabriel Gutiérrez, coordinador del área de educación del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica, es magíster en políticas públicas de la Universidad de Chile; Cristián Bellei, investigador y académico de la Universidad de Chile, es doctor en educación de la Universidad de Harvard. La referencia de los textos en que se basaron sus ponencias se encuentra en la página final.

Ciclo de Diálogos sobre el Futuro de la Educación Chilena

que requiere además del diseño de un sistema nacional coherente y responsable de fortalecerla, tanto como del ajuste de un entramado de políticas que hoy se implementan y no hacen sino debilitarla. Todas estas propuestas se articulan en torno de una definición que entiende que la educación pública realiza contribuciones insustituibles al bien común, que debe ser objeto de un trato prioritario y privilegiado por parte del Estado, y constituir el eje central del sistema educativo.

Lo público de la educación

Si hay algo que ha caracterizado el debate y las políticas generadas en torno de la educación pública en los últimos años en Chile es la recurrencia con que ésta se asocia, e incluso confunde, con el sector de escuelas particulares subvencionadas. Suele afirmarse que el fortalecimiento de la primera amenazaría al segundo grupo, y por lo tanto cada propuesta y política que se implementa supone tal cantidad de mecanismos de resguardo para la educación particular subvencionada que se termina reproduciendo una supuesta ecuanimidad de trato que en las últimas tres décadas no ha hecho sino precarizar la educación pública. Conviene, entonces, distinguir ambos tipos de educación.

En el campo educativo en Chile han convivido largamente actores públicos y privados. A lo largo del siglo XX, entre el 65% y el 85% de la matrícula fue cubierta por la oferta estatal, y alrededor de un tercio por la educación privada —dependiendo del período y del nivel educativo analizado. Sin embargo, desde que en 1981 se implementaran la municipalización de la educación pública y la subvención a la demanda, la presencia de la educación pública ha disminuido progresivamente. Es más, entre 2005 y 2011 —mientras en las calles los estudiantes demandaban más y mejor educación pública— la matrícula en escuelas particular subvencionadas pasó a superar la de aquellas estatales. Tal como lo anunciara en 2006 el Consejo Asesor Presidencial para la Educación, de no tomarse medidas concretas, prontamente la educación pública se convertirá en un actor marginal del sistema escolar chileno.

Siguiendo la lógica en que operó la municipalización, la disminuida presencia de educación pública ha sido irrelevante para los actores políticos: prevalece la idea de que es la calidad de la educación lo que importa, y no su dependencia. El proveedor aparece irrelevante, y se ha instalado la noción de que el Estado no debiera tener una preferencia por uno u otro.



El modelo según el cual el rol del Estado en la provisión de educación es la prescindencia, ser solo subsidiario, se ha traducido en una noción de arreglo institucional que juega en contra de la educación pública. Se ha diseñado un modelo de gestión y de políticas focalizado en cada escuela, y no en el entramado de actores y procesos que participan del sistema público, descuidando el sistema. Así ocurrió con las muchas y muy relevantes políticas educativas implementadas desde el retorno a la democracia para mejorar la calidad de la educación: no estuvieron dirigidas a fortalecer especialmente la educación pública, sino al conjunto de establecimientos subvencionados por el estado, fuesen públicos o privados. Así ocurrió con el diseño de la ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), y el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación.

Cristián Bellei afirma que la calidad de la educación de un país y la importancia que se le otorga a la educación pública son indisociables. El investigador de la Universidad de Chile señala que mientras el chileno es uno de los sistemas educacionales más privatizados del mundo, incluso los estados más capitalistas privilegian a la educación pública y conciben su funcionamiento siguiendo un raciocinio distinto de aquel que legitima la competencia y el libre mercado en otras esferas. Así sucede en los países que integran la OECD: Chile es uno de los estados con menor cobertura pública en el sistema educativo, mientras que en promedio en los países de la organización, la relación entre matrícula en escuelas públicas y privadas es similar a la que el país presentaba al año 1981. En estos países, la educación pública es relevante porque ha sido priorizada, y porque se le ha considerado de manera distinta a la educación privada. Los sistemas educativos que funcionan con calidad y de manera más o menos equitativa lo hacen, mayoritariamente, en base a una educación pública cuya presencia duplica a la del caso chileno.

Ciclo de Diálogos sobre el Futuro de la Educación Chilena

Los académicos enfatizan que la educación pública no se define, como suele hacerse en Chile, en función de su fuente de financiamiento, sino —como lo señala la UNESCO— como aquella cuya propiedad y gestión es estatal o ejercida por una autoridad electa democráticamente. Tampoco se justifica como proyecto caritativo, ni la especifica el hecho de que, como en Chile, se eduquen en ella preferentemente los estudiantes de menores recursos, aun si esto constituye un argumento más en pro de la urgencia de su fortalecimiento. La educación pública es el proyecto central, la columna vertebral del sistema educacional en su conjunto, y se distingue por su contribución a un conjunto de propósitos que va más allá de la formación de los estudiantes y que se extiende a la totalidad del sistema educativo y a la sociedad. Entre ellos se cuenta:

- **Contribuir al bien común:** el desarrollo social depende, entre otros factores, de la existencia de un sustrato cultural común que facilite la convivencia democrática y el desarrollo en los individuos de habilidades necesarias para desempeñarse competitivamente en el mundo del trabajo. En función de estos requerimientos, se definen contenidos educativos que la educación pública pone a disposición de la sociedad. Existen otros proyectos educativos que también son críticos para el desarrollo humano de nuestras sociedades, y respecto de los cuales —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 desarrollarlos, y que por lo tanto se materializan a través de la educación pública. Entre ellos están el desarrollo de las artes y las humanidades, el respeto a los derechos humanos, la creatividad y emprendimiento.

- **Generar integración social, a través del pluralismo.** La educación conecta al individuo con la sociedad más amplia, y la educación pública tiene como propósito ofrecer alternativas de educación no particularista ni excluyente, es decir, con vocación universal, capaz de reflejar fielmente la diversidad sociocultural de una nación y de limitar la posibilidad de que los alumnos y familias más vulnerables sean excluidos y por tanto, segregados. La educación pública promueve un principio esencial de la vida en las sociedades democráticas: la tolerancia, la valoración y la cooperación entre personas y grupos diversos.

- **Universalidad.** A través de la educación pública, los estados cumplen con su obligación de garantizar el derecho universal a la educación. Esta educación debe ser gratuita, de calidad, y ofrecer un trato digno y respetuoso a los estudiantes. En tanto el titular del derecho a la educación es cada niño, niña o joven, el derecho a la educación impone ciertos límites a la autoridad de las familias respecto de sus hijos, e implica también que su relación con los establecimientos educacionales no es la de un consumidor satisfaciendo un

gusto, sino la de un ciudadano ejerciendo un derecho.

- **Calidad.** 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. Más allá de asegurar cobertura, la educación pública establece un estándar práctico de calidad para el conjunto del sistema educacional.

- **Equidad.** La educación pública debe garantizar el acceso, permanencia y egreso de todos los estudiantes, de modo que estos logren competencias que permitan su desarrollo personal, económico, cultural y social. La educación pública es una herramienta para el encuentro e integración sociocultural, y para reducir las desigualdades de origen.

Hacia una educación pública desmunicipalizada

Para que la educación pública realice toda su potencial contribución al bien común es necesario dotarla de una institucionalidad fuerte, adecuada a las necesidades de los estudiantes y a las capacidades de gestión de los territorios que atiende. En lo que sigue se presentan los argumentos y propuestas respecto de la institucionalidad que la educación pública chilena requiere.

Ya en 2006 el informe del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación identificó varias debilidades de la institucionalidad de la educación chilena, y entre ellas, un conjunto de “nudos críticos” específicos de la educación municipal: que el municipio chileno tiene debilidades institucionales que limitan sus capacidades de gestión; que existe una gran desigualdad de capacidades y condiciones entre municipios; que persiste una disolución de responsabilidades en educación entre el municipio y el Ministerio de Educación; que los municipios no han transferido competencias a sus escuelas; que hay una relación desigual con el sector particular subvencionado; y que existen dificultades estructurales en la situación financiera de la educación municipal. A partir



Ciclo de Diálogos sobre el Futuro de la Educación Chilena

de entonces, la necesidad de desmunicipalizar la educación pública ha quedado instalada, y existe amplia convicción en torno de que se requiere una nueva autoridad, de nivel intermedio y con fuerte arraigo en el territorio.

Una mirada al municipio

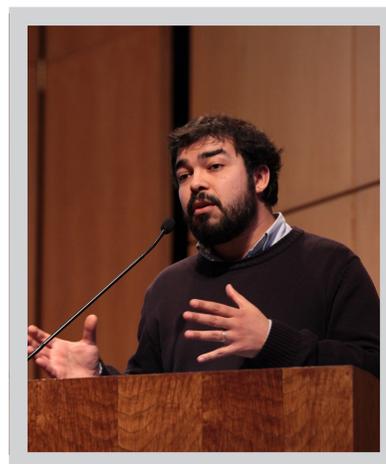
Lo cierto es que estos nudos críticos que han existido desde que se implementó la municipalización de la educación se agudizaron con el tiempo, y sólo comenzaron a ser intervenidos en los últimos años, por ejemplo, a través de la Ley SEP. No hubo entonces un proceso de generación de capacidades en los nuevos sostenedores, a los que el rol de administradores de la educación les fue impuesto, y en las últimas décadas se ha avanzado poco al respecto: no se los ha considerado en las políticas educativas, ni tampoco se han definido los roles y funciones que les corresponde desempeñar más allá de lo administrativo. Los actores vinculados a la educación en el ámbito local no han sido capacitados, ni se ha dado adecuada respuesta a sus necesidades. Así, la educación pública operaba en una suerte de bicefalía: por una parte, sostenedores que administran, y por otra, el Ministerio, que gestiona programas de apoyo pedagógico.

Los municipios tampoco han sido fortalecidos en el rol administrativo que el actual diseño les adjudica. La educación municipal opera con reglas más restrictivas que la educación particular subvencionada en gestión de recursos humanos, y está sometida a más controles legales y administrativos.

Estos elementos han impedido que emerjan los actores y entidades habilitadas para la gestión educativa en el ámbito local que hoy, como se observa en las diversas propuestas respecto de la nueva institucionalidad, aparecen necesarias. Así, el proyecto de ley presentado en 2011 por la actual administración postula la creación de Agencias Locales de Educación, que atenderían a un mínimo de 2.500 alumnos, y donde se generarían asociaciones entre municipios pequeños. Otra propuesta apunta a la creación de un Servicio Nacional de Educación descentralizado, en que el Estado volvería a hacerse cargo de los establecimientos mediante alrededor de 70 corporaciones, que agrupan a municipios, cada una a cargo de aproximadamente 25.000 estudiantes. Otras propuestas de institucionalidad postulan la creación de servicios de educación descentralizados dependientes de Mineduc, y aún otras, de servicios de educación dependientes del gobierno local, con énfasis en la participación local. Ciertamente, cada una de estas alternativas tiene pros y contras bien identificados, que exigen una implementación cuidadosa y responsable de políticas complementarias, como las acá señaladas.

Con el objeto de incorporar a esta discusión sobre nueva institucionalidad la experiencia de quienes hasta ahora han gestionado la educación, Gabriel Gutiérrez iden-

tifica un conjunto de criterios orientadores elaborados por actores municipales y sostenedores que, con independencia de las fórmulas o estrategias que seguirá la desmunicipalización, deberían orientar su diseño, y que fueron elaborados en el contexto de un taller de trabajo coordinado por el investigador.



En primer lugar, señala Gutiérrez, existe consenso entre los actores municipales respecto de que el foco de la nueva institucionalidad debe estar en el aprendizaje de los estudiantes, y apostar por su formación ciudadana e integral. Luego, en que debe existir un vínculo fuerte entre la nueva autoridad y el espacio local; una virtud que suele soslayarse del sistema municipalizado, es el hecho de que es sensible a las particularidades del entorno en que opera. Una institucionalidad vinculada a lo local debiera ser capaz de generar articulaciones con otras políticas locales, y de dar respuesta a realidades cuyas particularidades se diluyen en el escenario nacional. La autoridad local debe ser, a la vez, responsable por los resultados de aprendizaje de los estudiantes: comunicarlos, responder por ellos ante la ciudadanía, y ser evaluada de manera acorde. Esta autoridad debe generar una mirada de largo plazo, función que es incompatible con el ciclo de cuatro años de las administraciones municipales; se requiere de entidades capaces de generar proyectos de largo aliento, y de tomar decisiones con independencia de los procesos electorarios. La experiencia de los actores con que trabajó Gutiérrez indica que un importante elemento estratégico que debiera considerar la nueva institucionalidad es constituir un organismo técnico especializado, con giro único en educación, y coherente con políticas de desarrollo. Esta entidad debe contar con capacidades administrativas diseñadas en función de lo educativo, y ser capaz de gestionar de manera adecuada recursos emanados del nivel central.

¿Cuánta descentralización?

Si bien existe coincidencia en que el nuevo sistema debe ser descentralizado, una de las dimensiones más relevantes en el debate sobre nueva institucionalidad educativa tiene que ver con el equilibrio entre descentralización, realidades locales, y calidad de la gestión. Así, se ha señalado que la actual división territorial, definida en función de comunas cuyos recursos, número de estudiantes, y requerimientos, son muy diversos, genera una inequidad que el sistema no logra

Ciclo de Diálogos sobre el Futuro de la Educación Chilena

compensar. Por otra parte, cuando se plantean propuestas que apuntan a una estructura supracomunal, se ha señalado que éstas pierden contacto con lo local, y generan problemas de gobernanza. Se levanta así la pregunta respecto de si sería posible, y conveniente, establecer un modelo único de estructura especializada.

Gabriel Gutiérrez destaca que en el diseño de la nueva institucionalidad debe considerarse cómo se distribuyen las competencias en los distintos territorios. Chile no es un país que tenga gobiernos locales fortalecidos en ningún ámbito —señala—, ni a nivel de intendencias, gobernaciones ni comunas. En este escenario, aunque los municipios serían los que tienen mayor *accountability* ante la ciudadanía, ésta no ha sido canalizada hacia la educación. Para que el ámbito local sea capaz de gestionar adecuadamente la educación, es necesario coordinar las reformas educativas con otras reformas descentralizadoras.

Cristián Bellei señala que en lo que refiere a descentralización, las propuestas oscilan entre dos polos. Por una parte, están aquellas como la de creación de un servicio



nacional con agencias locales, que pone énfasis en el control político por parte de una autoridad nacional; por otra, aquellas que apuntan a una descentralización radical, en que las corporaciones locales no tienen vínculo con una entidad superior. Entre ambos extremos, Bellei aboga por una solución intermedia. Si bien considera que para funcionar adecuadamente el sistema de educación debe ser muy descentralizado, y por lo tanto requiere de corporaciones locales, el investigador coincide con Gutiérrez en plantear que Chile carece de las condiciones institucionales, y de una tradición cultural, que permitan traspasar al dominio local el sistema en su conjunto. Defiende entonces la existencia de una institución nacional especializada, que tome la forma de un sistema descentralizado, y que gobierne a las corporaciones locales mediante mecanismos eficientes, tales como convenios de desempeño. Las propuestas extremas de descentralización, como aquella que apuesta por el

control comunitario de la educación, señala, no dan cuenta sino de la extrema orfandad en que los actores locales se sienten respecto de un estado nacional que, simplemente, se desentendió de la educación pública.

La relevancia de una autoridad intermedia: experiencia internacional.

Aportando evidencia internacional, Dagmar Raczynski también coincide en que una vez alcanzada la masividad en la cobertura educativa, una de las claves de los sistemas educativos que funcionan es la descentralización: la existencia en el ámbito local de una autoridad intermedia que vincula al Estado central y las escuelas. Esta permite, en primer lugar, contextualizar el marco normativo e institucional nacional, así como políticas y programas, a las características del entorno en que se insertan e interactúan las escuelas, a sus realidades particulares, aumentando su pertinencia. También, esta institucionalidad apoya a los colegios en lo técnico-pedagógico. Por último, contribuye a construir relaciones más estrechas entre las escuelas, las familias y la comunidad, a movilizar recursos locales —en el amplio sentido de la palabra— para fortalecer la enseñanza, y a generar sinergias entre los procesos formativos de los estudiantes y programas sociales locales. Los sistemas descentralizados pueden también generar trabajo en red entre escuelas (donde éstas pueden compartir recursos, experiencias y buenas prácticas); estimulan procesos de aprendizaje colaborativo; y pueden definir proyectos educativos diferenciados y complementarios en un territorio.

Sin embargo, Raczynski subraya que la creación de un nivel intermedio entre el Estado central y las escuelas no asegura por sí misma una mejora en la calidad de la educación. Para funcionar adecuadamente, los sistemas descentralizados requieren de un Estado fuerte, capaz de definir y encauzar prioridades de política, regular el sistema, y garantizar su financiamiento. Además, es clave que la institucionalidad identifique qué funciones son mejor asumidas por el nivel nacional, el intermedio, y por las escuelas, así como espacios de autonomía y de colaboración entre estos tres niveles. A su juicio, las autoridades intermedias exitosas presentan los siguientes atributos:

- Asumen un papel de bisagra entre la base del sistema (las escuelas) y la política nacional, permitiendo una mejor coordinación entre ambos. Esto distiende la tensión que aparece entre escuela, municipio y ministerio, cuando se deben ejecutar programas que no necesariamente se adecúan a la realidad o necesidades locales. Además, buscan vínculos con otros actores locales que podrían apoyar el trabajo escolar.
- Su actuar está marcado por un liderazgo coherente,

Ciclo de Diálogos sobre el Futuro de la Educación Chilena

con propósito y conducción, participativo, centrado en el aprendizaje de todos: profesionales, administrativos, estudiantes. Operan a través de monitoreo sistemático, que retroalimenta regularmente la acción.

- Su existencia no implica disminuir ni la iniciativa educacional de docentes y directivos en los establecimientos, ni el papel político del nivel nacional, sino que ayuda a equilibrar (coordinar, hacer converger) fuerzas que se ejercen desde arriba (currículo, estándares, incentivos y otros) con las demandas que surgen desde abajo (docencia, desarrollo profesional, competencias y liderazgo directivo).

- Aquellos que funcionan son niveles intermedios involucrados y con liderazgo, que proyectan un sentido de visión y misión, y cuentan con narrativa asociada a ello. Tienen claridad en sus propósitos y en la dirección del cambio que desean impulsar en su territorio, y son capaces de trabajar en equipo con las escuelas para planificar y tomar decisiones sobre la base de evidencia empírica y el uso de datos, invertir en liderazgo instruccional, retroalimentar la acción a nivel del aula y de las escuelas, monitorear y evaluar avances, desarrollar capacidades y aceptar distintos caminos en la

mejora de la calidad de la educación. Además, cuentan con competencias administrativas y de gestión de recursos.

- DAEM o Corporación Educacional con recursos humanos dedicados exclusivamente al tema pedagógico, lo que asegura un trabajo directo de soporte a los establecimientos, que puede estar mediado por terceros. La mayor parte del personal no se dedica a la administración de la educación.

En síntesis, en un sistema de educación pública fuerte, coherente e integrado, las autoridades de nivel intermedio son entidades con giro único, especializadas en educación, que cumplen las siguientes funciones: 1) Contextualizan políticas nacionales a la realidad territorial, social y cultural de establecimientos y estudiantes; 2) En el entendido de que las escuelas son la instancia central desde la cual es posible promover el mejoramiento de la calidad de la enseñanza, las apoyan y fortalecen en los aspectos técnico-pedagógicos; 3) Asumen la administración de la educación, y velan por que el financiamiento sea acorde a las necesidades de las escuelas; 4) Operan en un esquema que permite generar visión y proyectos de largo plazo: sus autoridades se seleccionan atendiendo criterios técnicos, y con independencia de ciclos políticos.

La experiencia de municipios que han avanzado más allá de la administración

Según Dagmar Raczynski, a pesar de todas las dificultades aquí reseñadas, existe en Chile un grupo de municipios, no son más del 15% de los del país, que ha incursionado en el área técnico-pedagógica. Estos tienden a ser aquellos más grandes y con más recursos, que cuentan con una administración financiera de la educación relativamente saneada y con dotación profesional en el ámbito técnico. No obstante, los hay también pequeños. Sin embargo, el tamaño del municipio no es el factor clave en una gestión técnico-pedagógica municipal consolidada.

Estos municipios cuentan con una política educativa explícita, centrada en lo técnico pedagógico y en la enseñanza en sus escuelas. Operan mediante distintos modelos de organización y gestión: los hay más y menos centralizados al interior de la comuna (delegar autonomía a los establecimientos en distinto grado y ámbitos); con distintas modalidades de apoyo y soporte técnico pedagógico a los escuelas (internas, o contratación de apoyos externos); y distintas formas de incorporar y estimular el buen desempeño de directivos y docentes, y de involucrarlos en la acción. Cuando en Chile

los municipios logran una acción más consolidada, esto ocurre en general de la mano de una serie de condiciones:

- Respaldo político del Alcalde y Concejo Municipal. Ambos comparten una visión de mediano plazo respecto de la importancia de la educación en la comuna, que informa sus decisiones. No actúan en función de presiones políticas o partidarias, clientelares, o demandas de corto plazo.

- Existencia de una visión estratégica para la educación en la comuna compartida entre autoridades políticas y técnicas, y los directores de los colegios.

- Trabajo profesionalizado. La estrategia de mediano plazo se traduce en metas y planes de acción concretos y realistas: se identifican responsables, se supervisan los resultados, se maneja información en distintos niveles. Hay traslado de responsabilidad a los colegios. Existen formas de trabajo participativas, con implicación de las comunidades escolares.

- Orden y administración financiera responsable: hay claridad respecto de ingresos y gastos por establecimiento y por categoría de gasto.

Un sistema nacional de educación pública

La existencia de autoridades intermedias no reemplaza el rol del Estado central en torno de la educación pública. En un sistema fuerte, coherente e integrado, existe una entidad nacional: un servicio público de educación, autónomo y descentralizado.

Esta entidad se encarga del diseño de políticas, normas, planes y programas que aseguran educación de calidad y equivalente en los distintos territorios, y se orienta hacia la equidad; establece y asegura metas de cobertura, acceso y permanencia de los estudiantes.

Corresponde al servicio nacional velar por la eficiencia y eficacia de los servicios locales, fortaleciendo sus capacidades técnicas, supervisado su funcionamiento a través de

compromisos de gestión de procesos y resultados, apoyando el fortalecimiento de las competencias de su personal, acompañando el diseño de sus presupuestos y su gestión administrativa. Esta entidad debe encargarse de apoyar, evaluar, sancionar y, cuando corresponda, remover a las autoridades de nivel intermedio.

El fortalecimiento de la educación pública no puede sostenerse solamente a través del actual sistema de financiamiento de subvenciones según el número de alumnos. Se requiere de un sistema con presupuesto propio, que le permita cumplir con sus obligaciones en materia de mejoramiento y calidad. Además, debiera contar de manera complementaria con fondos de desarrollo, que permitan —por ejemplo— mejorar y ampliar la infraestructura de la educación pública.

Condiciones para el fortalecimiento de la educación pública: más allá de la desmunicipalización

Diversos estudios muestran que, una vez que se corrigen factores externos como el nivel socioeconómico de las familias, la efectividad de la educación pública chilena es equivalente a la de la particular subvencionada. Ello, pese a las innumerables asimetrías de trato con que el actual modelo de gestión institucional favorece a la educación privada. En el contexto de la transición hacia una nueva institucionalidad, los tres académicos coinciden en que deben desarrollarse una serie de modificaciones al actual régimen en que coexisten educación pública y particular subvencionada. Entre ellas se cuenta:

- Eliminación progresiva del financiamiento compartido, que segmenta a los estudiantes según la capacidad de pago de sus familias, perjudicando adicionalmente a la educación pública.

- Mayor control y evaluación de los sostenedores. Es relevante que el sistema distinga entre sostenedores con y sin fines de lucro; también, que evalúe sus currículos, experiencia y gestión, y controle el ingreso de nuevos oferentes. En un sistema con pobres regulaciones, guiado principalmente por la competencia de mercado, la educación pública encuentra dificultades para desarrollarse.

- Regulación de la creación de nuevos establecimientos. La fragmentación y competencia por matrícula tiene efectos negativos sobre todo el sistema local; además, debe evitarse una sobreoferta a nivel local que termina perjudicando a todas las escuelas de un territorio.

- Fin efectivo a la selección de alumnos, que es discriminatoria en sí misma, pero además perjudica especialmente a la educación pública.

A estos elementos, destinados a regular la relación entre uno y otro tipo de oferentes, se suma un conjunto de medidas propuestas por los expositores que se orientan a fortalecer a aquellas escuelas cuyo sostenedor es, finalmente, la nación. Entre ellas se cuenta:

- Relegitimación social de la educación pública. La municipalización no fue un proceso socialmente validado, y generó una desconfianza y desprestigio hacia el sistema público, lo que es imperativo revertir.

- Modificar todas aquellas políticas que implican un perjuicio para la educación pública (varios ejemplos se han dado en este documento, pero la lista podría alargarse bastante).

- Generar una nueva carrera profesional docente, que atraiga a los mejores estudiantes al aula y les ofrezca razones de peso para permanecer en la docencia, esto implica, regular la carrera docente de todos los profesores que trabajan en escuelas financiadas por el estado, sean públicas o privadas. Caso contrario, se genera una asimetría que, además de debilitar a la profesión docente, perjudica a la educación pública.

La eficacia del sistema de educación pública que se implemente podrá evaluarse en primer lugar a través de la simple medida del aumento de la matrícula. En términos generales, cuando la mayoría de los estudiantes del país se eduquen en este sistema, y reciba mediante él una educación de calidad, equitativa, e integradora, pertinente a su experiencia cotidiana y cultura, y a la vez universalista.

La educación pública como columna vertebral del sistema educacional

Junto a definiciones, criterios técnicos y propuestas, este texto da cuenta de un llamado realizado por los académicos, en que, además de convocar atención respecto de la educación pública, se reclama de parte de quienes hoy son autoridades, y de quienes pretenden serlo, compromiso y convicción con la meta de fortalecerla.

Por ello, se comienza ofreciendo una definición acerca de lo que es y aporta la educación pública. Esta definición, una comprensión más amplia de la que suele utilizarse, comporta un argumento en torno del lugar central que ella debe ocupar en el sistema educativo, como vehículo que permite la materialización de derechos, y es vector de calidad e integración social.

A partir del consenso nacional en torno de la necesidad de desmunicipalizar la educación pública, estas páginas aportan análisis del proceso: desde las condiciones que impidieron a los municipios alzarse como agentes locales o intermedios exitosos, hasta la experiencia internacional acerca de cómo son y qué aportan las autoridades de nivel medio que funcionan. La descentralización, condición de la gestión educacional respecto de la que también existe acuerdo, fue problematizada a partir de la experiencia de actores municipales y de las reales capacidades que existen en los territorios y gobiernos locales. Se insiste aquí

en que los sistemas educacionales que funcionan de manera adecuada cuentan con autoridades intermedias capaces de contextualizar políticas nacionales, generar sinergias con las capacidades locales, y apoyar el mejoramiento de las escuelas, pero también, con estados fuertes, comprometidos con la calidad de la educación pública que ofrecen.

Una segunda serie de argumentos desarrollados afirma que la desmunicipalización no debe constituirse en objetivo único de las reformas al sistema educacional. Tan relevante como ella es corregir las asimetrías que la actual normativa impone a la dinámica entre escuelas públicas y particular-subvencionadas, y por ello se insiste en medidas como el fin del copago y de la selección de alumnos, cuya implementación es imperativa, así como un cambio del sistema de financiamiento para la educación pública.

Tres características 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. Todas ellas justifican que –a partir de ahora– se la fortalezca con convicción, y se comunique su valor a la sociedad en su conjunto. En definitiva, llegó la hora de la educación pública.

Las ponencias presentadas en el seminario se basaron en los siguientes textos:

Bellei, C., P. Gonzalez, y J. P. Valenzuela. 2010. "Fortalecer la educación pública: un desafío de interés nacional." En *Ecología de la Revolución Pinguina*, C. Bellei, D. Contreras, y J. P. Valenzuela (Eds.), 225–254. Santiago: CIAE-UNICEF, Pehuén.

Bellei, C., 2011. "La educación pública que Chile necesita." En *El Chile que se viene*, R. Lagos y O. Landerretche (Eds.) 99-112. Santiago: F. Democracia y Desarrollo y Ed. Catalonia.

Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE) & Centro de Políticas Públicas UC. 2011. *¿Qué hacer con la educación municipal?* Santiago: Universidad Católica.

Raczynski, D. 2012. "Realidad de la educación municipal en Chile: ¿Liderazgo del sostenedor municipal?" En *¿Qué sabemos sobre los directores de escuela en Chile?*, J. Weinstein y G. Muñoz (Eds.). 181-217. Santiago: Fundación Chile- Pontificia Universidad Católica de Chile.