

La nueva institucionalidad subnacional de educación pública chilena y los desafíos de gestión para el sistema escolar¹

A nova instituição subnacional da educação pública chilena e os desafios de gestão para o sistema escolar

The new subnational institutionalality of Chilean public education and management and challenges for the school system

Sebastián Donoso-Díaz*

RESUMEN

Se analiza la crisis institucional de la educación pública chilena desde la perspectiva de su génesis más inmediata, la reforma educativa de 1981 y su impacto en los principales indicadores de eficiencia interna y externa de la educación pública que la han llevado a un sitial muy complejo, denunciado públicamente por los movimientos estudiantiles y sociales de los años 2006 y 2011, que implicaron una serie de transformaciones y disyuntivas hoy no abordadas, en la nueva ley que opera desde inicios de 2018. Pese a las mitigaciones que se hicieron en democracia, no se pudo evitar el colapso del sistema. La ley pareciera no responder a altas expectativas cifradas en ella, dando cuenta de una situación que podría derivar, en algunos años más, en una crisis de mayor envergadura que la presente.

Palabras clave: Sistema escolar Chileno. Educación Pública. Nueva institucionalidad local. Cambios institucionales. Gestión de la educación.

1 Texto constitutivo del Proyecto n° 4 del Centro de Desarrollo del Liderazgo Educativo (CEDLE) a quienes se agradece su apoyo.

* Universidad de Talca. Instituto de investigación y Desarrollo Educacional. Talca, VII Región, Chile. E-mail: sdonosod@utalca.cl. <https://orcid.org/0000-0002-4744-531X>

RESUMO

A crise institucional da educação pública chilena é analisada a partir da perspectiva de sua gênese mais imediata, a reforma educacional de 1981 e seu impacto nos principais indicadores de eficiência interna e externa da educação pública. O que a levaram a uma posição muito complexa, denunciada publicamente pelos movimentos estudantis e sociais dos anos 2006 e 2011. Isso implicou numa série de transformações e disjuntivas que hoje não são abordadas na nova lei, vigente desde o início de 2018. Apesar das mitigações que foram feitas na democracia, não se conseguiu evitar o colapso do sistema. A lei parece não responder às altas expectativas, representando uma situação que poderia levar, em alguns anos, a uma crise de maior magnitude do que a presente.

Palavras-chave: Sistema escolar chileno. Educação pública. Nova institucionalidade local. Mudanças institucionais. Gestão da educação.

ABSTRACT

The institutional crisis of Chilean public education is analyzed from the perspective of its most immediate genesis, the educational reform of 1981 and its impact on the main indicators of internal and external efficiency of public education. This impact has taken it to a very complex position, publicly denounced by the student and social movements of the years 2006 and 2011. Those movements caused a series of transformations and disjunctions not currently addressed in the new law that has been in effect since the beginning of 2018. Despite the mitigations that were made in the system of democracy, the collapse of the system could not be avoided. The law seems not to respond to high expectations for it, accounting for a situation that could lead, in a few years, to a crisis of greater magnitude than the present.

Keywords: Chilean school system. Public Education. New local institutionalidad. Institutional changes. Education management.

Introducción

Después de dos años de tramitación en el Parlamento, en octubre de 2017 se aprobó la Ley N° 21.040 que crea el Sistema de Educación Pública –también conocida como Nueva Educación Pública (en delante NEP), cuya versión sancionada difiere sustantivamente del proyecto inicial, dando cuenta de las tensiones y transacciones políticas tanto intra-coalición gobernante (Nueva Mayoría) como también respecto de las fuerzas opositoras (Chile Vamos).

El Gobierno de la presidenta Bachelet (marzo 2014/2018) sustentado en una alianza política de centro izquierda, impulsó un conjunto de reformas en la educación de distinto tenor. Siendo la Ley en análisis una respuesta a las demandas de los movimientos estudiantiles de los años 2006 y 2011, los que habían instalado en la agenda pública exigencias de cambio de nivel sistémico, entre ellas, de una nueva institucionalidad de la educación pública escolar.

En lo fundamental, la Ley en comento apuntó a reestructurar la institucionalidad subnacional de la educación pública, generando algunas transformaciones en la gestión en este plano y cambios menores en el financiamiento del sistema, los que debiesen impactar prontamente en la gestión de los establecimientos escolares públicos y, a mediano plazo, en la calidad de la educación del sector.

La hipótesis que subyace a la transformación de la institucionalidad subnacional (o de nivel intermedio) del sistema educativo público chileno se funda en que sus resultados en diversos aspectos, a saber: logros de aprendizaje de los estudiantes, cobertura, retención y otros factores de eficiencia interna del sistema, tras casi cuatro décadas bajo un formato de mercado, han derivado en una crisis estructural de grandes proporciones que requiere de un cambio estratégico en su devenir. Razón sustancial que fundamenta las demandas por una transformación estructural relevante de la institucionalidad vigente y de su sustentabilidad financiera y normativa.

Esta crisis sistémica pudo ser debatida públicamente gracias al desarrollo del movimiento estudiantil del 2006, que impactó sustantivamente en diversas políticas educacionales, entre las que se encuentra una profunda crítica a la institucionalidad educacional del sector público, instalando sus argumentos en el seno del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006), esencialmente en lo que se conoce como el proceso de municipalización de la educación, impuesto en plena consolidación del modelo neoliberal sustentado por la dictadura (1980). Desde mediados del año 2006 –en forma pública– se enuncian directrices claves sobre las orientaciones que debían seguir las transformaciones del sector educacional, producto de los debates generados en el Consejo Asesor² señalado. Desde entonces, esta temática ha sido abordada con diversos énfasis, sustentándose la idea de un cambio mayor en la institucionalidad local para fortalecer la educación pública a fin de evitar su colapso definitivo. Es decir, afirmando que el modelo de la municipalización de la educación pública

2 El Consejo Asesor fue la instancia acordada con el movimiento estudiantil del 2006 como salida de la crisis. Esta instancia reunió a representantes políticos, estudiantiles, religiosos, sociales, de etnias y grupos indígenas y otros sectores, expuesto en un informe que reúne debates y propuestas sobre el tema, siendo fundamental para comprender la situación de la educación chilena en la actualidad.

sería incompatible con nuevas propuestas de fortalecimiento del sector. Esto es, el mejoramiento del modelo vigente bajo el formato municipal no sería eficiente desde toda perspectiva, excepto de su reemplazo.

En respuesta a esas demandas sociales la administración de Bachelet estableció en sus propuestas programáticas de campaña –en el año 2013– el objetivo de emplazar una nueva institucionalidad para la educación pública. En el tiempo transcurrido desde entonces se avanzó en su concreción, dando origen a la actual Ley que se analiza en términos de sus fundamentos, propuestas y desafíos que implicaría la implementación, para reformar el modelo de cuasi-mercado bajo el cual ha operado la educación chilena (Le Grand, 1991; Joiko, 2012).

Desde la perspectiva institucional el sistema educacional chileno es conceptualmente un híbrido, el cual combina un enfoque de desconcentración de las tareas del Ministerio de Educación respecto de su propia institucionalidad subnacional y atribuciones descentralizadas para los municipios –en algunas materias fundamentales–, con fuertes iniciativas privatizadoras que han sido la constante desde la reforma de sistema educacional de 1980 (Bellei, 2015).

Estos elementos son los que se consideran en función de la Ley en comentario y sus implicancias para el sistema escolar, teniendo presente que se refieren al sistema público de enseñanza cuya cobertura de matrícula alcanzó en el año 2017 al 36% del total de estudiantes del país, con un descenso sostenido que considera cubrir menos del 50% de la matrícula que se tenía el año 1981 (78%), momento de inicio del proceso de municipalización (MINEDUC, 2017), lo que ha derivado en impactos decisivos, merma de recursos financieros y secuelas directas en la calidad de la educación pública.³ No obstante, la municipalización también implicó fragmentar el sistema de educación pública, hasta entonces (1980) directamente de carácter estatal y centralizado, en 346 municipios, cada uno con normas diferentes en materias relevantes de remuneraciones, contratos, etc., elementos normados gradualmente por el Estado central desde el año 2011 en adelante.

El artículo expone, el origen del problema derivado de la institucionalidad instalada por la reforma de 1980; La Búsqueda de Respuestas mediante las políticas educativas posdictadura y la crisis del modelo sociopolítico y, finalmente, la Ley en análisis, sus proyecciones y dilemas.

3 Desde el año 1981 el sistema de financiamiento escolar público y de escuelas privadas subsidiadas se realiza mediante un subsidio, esencialmente plano (corregido en parte desde el año 2008), asignado en función de la asistencia promedio mes de los estudiantes a la escuela. En consecuencia, como su asignación es conforme ese factor, tener menos estudiantes impacta en capturar menos recursos, sin contar que la población más vulnerable posee mayores dificultades de asistencia a clase, lo que adicionalmente impacta en la captación de recursos, entendiendo que la educación pública atiende mayoritariamente a dicha población.

El origen del problema: La institucionalidad de la educación pública instalada por la reforma de 1980

En el año de 1980, en el marco de la fase de consolidación de la dictadura y del régimen neoliberal, se implementó una macrorreforma del sistema educativo en todos sus niveles, cuyas implicancias fundamentales consideraron el traspaso de los recursos físicos y humanos de los establecimientos escolares –por entonces de dependencia del gobierno central– a los gobiernos municipales, los que hasta entonces no habían tenido experiencia relevante en educación. Este proceso, sin preparación alguna de la institucionalidad sectorial, ni con un acompañamiento adecuado en las nuevas funciones a los Municipios, significó además cambiar el sistema de financiamiento, desde el modelo de oferta al de subsidio a la demanda con consecuencias negativas para la educación pública (Bellei, 2015, Atria, 2014). Esto paralelamente redujo las atribuciones del Ministerio del área, buscando como objetivo central incrementar fuertemente la participación de los privados en la provisión de educación con recursos públicos (Jofré, 1988).

Sucintamente, la implantación de ese modelo por casi cuatro décadas, con ciertos cambios que no transformaron su sustentación en el mercado, derivó en una crisis integral y profunda de la educación pública, desde lo institucional y organizativo a lo financiero, y por cierto con repercusiones relevantes en lo pedagógico, impactando en un deterioro de los resultados educativos del sector público. En el análisis de esta problemática, el Consejo Asesor (2006) sostuvo que a partir de los impactos de la municipalización, implantada en el año de 1981, hay tres ámbitos en los cuales la institucionalidad de la educación pública ha sido particularmente inapropiada: la eficiencia, equidad y calidad de los resultados educativos del sector público– sobre las cuales si bien no existe pleno consenso, hay claridad en términos que “tal como ha operado en Chile, el esquema institucional ha mostrado limitaciones vacíos e inconsistencias” (CONSEJO ASESOR, 2006, p. 111).

El Consejo concuerda que el desempeño del actual sistema de administración municipal de la educación es negativo. Hay acuerdo en un conjunto de condiciones que explican las falencias del sistema municipal, un financiamiento insuficiente para las obligaciones que poseen, disolución de responsabilidades entre el Ministerio y los municipios, escasa transferencia de competencias a las escuelas, relación desigual entre el sector municipal y el particular subvencionado. Algunos consejeros señalan que también influye el tamaño y sus capacidades de gestión entre ellos (CONSEJO ASESOR, 2006, p. 115).

Anteriormente al Consejo Asesor, un informe de la OCDE (2004) sobre la situación educativa del país expresaba la inconveniencia del modelo de municipalización, especialmente por su asociación al financiamiento por subsidio a la demanda, y por la preeminencia de este criterio sobre las razones educacionales a la hora de las decisiones finales, ampliando la discusión al sistema de financiamiento de la educación. “Las debilidades administrativas de las regiones y municipalidades y la ambigüedad funcional en la división de responsabilidades a través de los niveles administrativos perjudican una entrega más efectiva de educación de calidad a los niños socialmente marginados” (OCDE, 2004, p. 279). Más adelante, dan cuenta de la traba que significan las escasas atribuciones de las autoridades intermedias (regionales y provinciales) del Ministerio de Educación ante las autoridades nacionales del Ministerio central. “El equipo de revisión también notó una debilidad de las estructuras de nivel medio: oficinas educacionales regionales y provinciales, que parecen solo administrar los mandatos educacionales del gobierno central” (OCDE, 2004, p. 280).

En ese marco, al referirse a los municipios, señala

[...] las municipalidades son muy heterogéneas. El salto desde el Ministerio al nivel Municipal, con una estructura de mandos medios que no tiene facultades para tomar decisiones parece grande y, lo que es más peligroso, desigual. Las municipales difieren en su capacidad para administrar recursos educacionales. Difieren en su interés por la educación y en la capacidad para identificar problemas y soluciones de diseño (OCDE, 2004, p. 280).

Proponiendo “[...] que se fortalezcan las estructuras medias de manera que las funciones mencionadas del Ministerio puedan ser cumplidas” (OCDE, 2004, p. 281).

Los estudios de estas temáticas evidencian desde los complejos impactos del proceso de municipalización en la segregación y desigualdad social (Valenzuela et al., 2014; Bellei, 2013; Bellei et al., 2014), hasta la dificultad de insistir en este camino dada la organización del Gobierno local y el papel preponderante del Jefe comunal (Alcalde) al respecto, que debilita el desarrollo institucional, lo que se ha llamado, la “alcaldización” de la educación pública (Elacqua et al., 2010; Davis, & Donoso, 2015). Sin desmerecer por cierto lo realizado por la educación municipal, al tenor de los recursos con que ha operado el sistema, el tema es más complicado, como lo señalan Marcel & Raczynski (2009), Bertoglia, et al. (2011) y Raczynski (2012). Frente a este panorama, Bertoglia et al. (2011, p. 59) aporta:

[...] la gestión de la educación debe necesariamente considerar que los sistemas locales pueden y posiblemente deben tener distinta escala territorial y adoptar formas organizativas diversas, dependiendo de las características del territorio [...] En estas situaciones una gestión conjunta y una red entre varias comunas puede ser una alternativa de salida, siendo resorte de cada territorio el cómo la define y organiza esta gestión conjunta.

En este escenario, los grupos políticos conservadores han insistido en mantener el sistema vigente mejorando el valor del subsidio y reduciendo algunas trabas burocráticas (Eyzaguirre, 2012). De forma que se podría concluir que el problema central de la educación chilena es la baja calidad de la enseñanza y su asociación con la alta segregación socioeconómica y territorial del sistema educacional (y social) en su conjunto, producto de una estructura operativa/organizacional y financiera que no es la adecuada para enfrentar con éxito estas tareas (Valenzuela et al., 2014). Sus detonantes principales para la educación pública no son sólo ni principalmente de tipo económico, pero tampoco excluyen esta variable, incluyendo ciertamente el sentido de la educación pública, hoy reducido al marco de los aprendizajes instrumentales y mucho menos relevado su impacto en los procesos formativos.

El deterioro incremental de la educación pública reside en su institucionalidad y en la asimetría derechos/deberes con la educación particular. Según García-Huidobro (2010, p. 84),

Estas materias se expresan en tres componentes dominantes del sistema: el modelo de financiamiento (subsidio por alumno y financiamiento compartido), la institucionalidad (municipal, y regional) y el desequilibrio entre los recursos asignados y las obligaciones que pesan sobre la educación pública.

Finalmente, la argumentación para desmunicipalizar, planteada por Marcel y Raczynski (2009, p. 289), se refiere a que “los beneficios de un traspaso de los establecimientos municipales públicos están determinados no por sus potenciales mejoras respecto de la situación vigente, sino respecto de la alternativa de dedicar similares esfuerzos y recursos a mejorar el propio sistema municipal”. En razón de lo cual, el argumento sustantivo es adoptar esta decisión debido a que el sistema municipal, pese a sus intentos de mejora, no podrá cumplir la tarea de educar con criterios adecuados de eficiencia, calidad y equidad a la población

más vulnerable del país, de manera que los recursos que se inviertan en su corrección serán más eficaces en la construcción de una alternativa. Sumado a lo anterior, tras casi cuatro décadas de gestión municipal de la educación pública hay suficiente evidencia de que gran parte de los municipios no lograron disponer de las condiciones adecuadas para desempeñar con la debida calidad esta tarea. Las capacidades de gestión administrativo-financiera y técnico-pedagógicas para dar a las escuelas el apoyo y acompañamiento que requieren solo pueden ser aseguradas por un puñado de municipios (Raczynski, 2012, p. 211). “Esto hace que una condición básica de la educación pública, la cual es ofrecer una educación de calidad a todos, prescindiendo del lugar donde viva, no pueda cumplirse” (García-Huidobro, 2010, p. 89).

El debate de estos tópicos ha de inscribirse en el devenir del proceso chileno, que ha enfatizado una visión hegemónica del centro político-administrativo, pese a que, como señala Von Baer (2001, p. 142) “Chile en su origen no fue centralista [sino que] nació de lo local”, proceso que si bien ha tenido ese eje dominante:

la organización del país ha subsistido mediatizada por el centralismo y las aspiraciones descentralizadoras, y las sucesivas administraciones cedieron al predominio del centro político. Lo que perdura es el discurso político y normativamente correcto sobre la necesidad de la descentralización; ha faltado voluntad, por contraste, para evitar convertir la intención en decepción o en eslabón de un propósito de más largo aliento: la privatización. La composición de ambas es la que afecta a la educación pública municipalizada (Alarcón et al., 2013, p. 164).

Cuestión que también es expuesta por De La Maza et al. (2012, p. 54) al señalar que “históricamente el país ha tenido una fuerte visión centralista, complementada con el hecho que los actores regionales han alcanzado un escaso impacto en la matriz sociopolítica del país”. Si bien se reconoce una creciente demanda por mayor descentralización y autonomía regional, que la existente al año 2014, se evidencia, al instalar una comisión presidencial sobre la materia, que sus planteamientos –en gran parte– no han tenido un eco relevante hasta el momento.⁴

4 Se había anunciado por la Presidenta-21/05/2016, que debería aprobarse para efectuarse el 2017 la elección de las primera autoridad regional respectiva, cuestión que solo fue zanjada en diciembre de 2017 para empezar en el año 2020 la elección de la autoridad regional superior vía sufragio universal.

De esta manera, la propuesta plasmada por la actual administración del Gobierno respecto de la nueva institucionalidad de nivel intermedio o subnacional de la educación pública chilena, refleja la complejidad de la temática en análisis. Una institucionalidad que requiere cambios sustantivos, los que incluyen además dimensiones técnicas y financieras del sector en todos sus niveles, en un momento crucial para el devenir del sector.

En tanto, asentados sobre una dominante tradición de gestión centralista del Estado chileno, las tensiones se presentan entre la corriente desconcentradora, expresada en la reorganización que presenta la nueva institucionalidad esencialmente del Ministerio de Educación, con carácter re-centralizador del Estado, teniendo, y por otra parte, las propuestas descentralizadoras que, en consonancia con ello, buscan dar mayor peso a la institucionalidad subnacional y a la participación local en desmedro del estado central.

La Búsqueda de Respuestas: Las políticas educativas posdictadura y la crisis del modelo sociopolítico

Como se señaló, las presiones de los movimientos estudiantiles de los años 2006 y 2011 abrieron las puertas al debate público de temas cruciales que habían sido sistemáticamente bloqueados por las fuerzas políticas conservadoras, las que habían impedido todo debate de estas materias en el parlamento.⁵ Gracias a los movimientos estudiantiles se analizaron temas como la institucionalidad de la educación pública, la desigualdad social y el impacto del sistema de financiamiento vía subsidio a la demanda y el lucro de los empresarios privados del sector, dando origen a una “ventana política” (Kingdon, 2003), instancia de debate de estas y otras materias en lo que el Consejo Asesor pudo pronunciarse, siendo el catalizador de las propuestas de cambio, a partir del cual se detonan los cambios en comento (Corvalán, 2013).

La década de 1990 fue muy importante para el país ya que coincidió con el retorno al sistema de gobierno democrático, tras casi dos décadas de una dictadura de orientación conservadora en lo valórico y liberal en lo económico, cuyo proyecto político más logrado en educación fue instalar plenamente la lógica del mercado y del consumo (–con todas sus implicancias– en el hacer de

5 Se entiende por tal, que para hacer transformaciones mayores de índole constitucional se requería un quórum calificado que era imposible de alcanzar sin la concurrencia de parlamentarios de derecha.

la sociedad en sus diversas áreas), materializado en una nueva institucionalidad, y con profundas reformas en lo normativo y financiero.

Sin embargo, este paso no significó el retroceso del mercado como mecanismo central de operación social, por el contrario se afianzó su papel y pasó a ser una sociedad plenamente de mercado (Sendel, 2012). El uso generalizado de esa lógica política no es un fenómeno exclusivo de la educación, como tampoco es un factor acotado dentro de los límites de los Estados nacionales. Rizvi y Lingard (2010) sugieren que la fuerte presencia de la lógica del mercado en las políticas educativas debe entenderse como el imaginario neoliberal global que en las últimas décadas ha inspirado a las políticas públicas en todo lugar. Si bien en la década de 1980 se instala y expande la visión de mercado, es en democracia –de 1990 en adelante– cuando, en el caso chileno, se valida el hacer del mercado –bajo el prisma neoliberal– como la única forma aceptable de organización y funcionamiento de la sociedad. También la dictadura, fiel a la influencia neoliberal de sus cuadros civiles, y adecuándose al escenario restrictivo internacional, fortaleció en la práctica el programa privatizador con una importante reducción del gasto público del sector, que llegó a representar un 24% menos en términos reales de recursos en el período (González, 2003, p. 610), con lo cual se garantizó que su estándar de funcionamiento se deteriorara irremediablemente, como un elemento imprescindible para impulsar la migración de estudiantes del sector público al privado, materia clave en el proyecto político conservador de sociedad.

El cambio del sistema de financiamiento de la educación pública (de financiar la oferta a financiar la demanda vía subsidio), abrió las puertas de la “caja pagadora del Estado” a los proveedores privados de educación. Desde el año de 1981, tanto públicos como privados han debido competir por la matrícula escolar, usada como factor basal para asignar los recursos mediante un subsidio financiero. Esta competencia, fue además muy desigual, favoreciendo a los privados que recibieron subsidio público en términos que les permitió oficialmente hasta el año 2009, desprenderse de los estudiantes más costosos para el sistema⁶ –mientras operó la LOCE⁷–. No obstante, hasta la fecha (enero/2018), con distintos mecanismos algunos establecimientos privados han continuado seleccionando estudiantes, desprendiéndose de aquellos casos más vulnerables, que paralelamente son los de menor rendimiento y de mayores costos agregados

6 Por la vía de la selección de los estudiantes, amparados en el derecho de propiedad que asistía a los sostenedores.

7 Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), promulgada por la dictadura el día anterior a la entrega del poder al gobierno democrático (10/03/1990) y que se transformó en una “camisa de fuerza” que inhibió todo cambio significativo del modelo, hasta su derogación el año 2009.

de formación. Esta condición ha sido fundamental para consolidar el sistema privado subvencionado, de manera que éstos podían desligarse de los estudiantes “no deseados”, remitiéndolos al sistema público⁸, quien debe atenderlos, y por ende quedándose con los estudiantes “menos vulnerables”, cuestión, sustantiva en el caso chileno dada la gran prevalencia del factor socioeconómico en los resultados educativos (Rivas, 2015; Atria, 2014) Al cierre de la década de 1980 el sistema educacional chileno acusaba resultados muy débiles en logros de aprendizaje en su primera medición de las pruebas nacionales (SIMCE⁹) para el 4º año de enseñanza básica, con valores bajo el 50% en las asignaturas claves en todos los tipos de educación (Meckes, & Carrasco, 2010). Producto de las medidas señaladas, la matrícula del sector subvencionado se había más que duplicado –gracias al traspaso de estudiantes del sector público, mostrando con ello el éxito de las iniciativas de política pro privatización que se habían implementado desde 1980. Ello también implicó “externalidades negativas” de la población más vulnerable, esencialmente en la dimensión de eficiencia interna del sistema, a saber: altas tasas de fracaso y abandono escolar, retraso escolar, deserción, repitencia (Bellei et al., 2010).

La década de 1990, desde un comienzo más bien disgregado en materia de orientaciones políticas del nuevo gobierno en este plano, con políticas esencialmente compensatorias, siguieron un conjunto de programas con componente de política social y educativa –algunos con soporte financiero del Banco Mundial–, dirigidos a proveer infraestructura, equipamiento y apoyo escolar para los estudiantes más vulnerables. Los esfuerzos de la década se orientaron a atender materias urgentes en los diversos niveles del sistema que dieron origen a las políticas implementadas en la primera década, siendo un sector que la dictadura lo precarizó sin pausa en su período (Picazo, 2010). La implementación de las políticas educacionales en esta primera década de democracia se organizó bajo dos criterios dominantes:

programas integrales de intervención de cobertura universal para el mejoramiento de la calidad de los aprendizajes y programas compensa-

8 En el caso chileno en la actualidad (2018), el derecho a educación está subordinado al derecho de propiedad, en razón de ello, los establecimientos privados, pese a recibir recursos públicos para cumplir sus obligaciones en nombre del Estado, pueden ampararse en la propiedad para tomar decisiones que solamente la Ley de 2016 redujo parcialmente.

9 Las Pruebas SIMCE corresponden a la familia de pruebas nacionales, aplicadas sistemáticamente desde el año 1988, han sido de carácter censal para el 4º grado de E. primaria, y en forma alternadas para los 8º y 10º grados. Se han centrado en lenguaje y matemáticas, y con aplicaciones muestrales para ciencias naturales y sociales.

torios focalizados en las escuelas y liceos de menores recursos con bajos resultados de aprendizaje para el mejoramiento de la equidad. (OCDE, 2004, p. 20-21).

A mediados de 1990 se impulsó una Reforma Educacional diseñada como un proceso incremental, para luego dar paso a una reforma contundente, instalada sobre ejes de orientación muy diversa, a saber: (i) una reforma curricular del sistema primario y secundario escolar que se implementaría gradualmente en seis años, sustentada en un enfoque constructivista –a la par de lo acontecido en otros países; (ii) un proceso de ampliación de la jornada de trabajo escolar de todos los establecimientos escolares, también con un plan gradual de incorporación producto de las exigencias de infraestructura que demandaba; (iii) un conjunto de iniciativas destinadas al fortalecimiento de la profesión docente, que incluían aumento de remuneraciones, incorporación de incentivos, pasantías en el exterior, perfeccionamiento fundamental, cambios en la formación inicial y premios de excelencia; y finalmente (iv) el desarrollo de iniciativas educativas complementarias, que combinaban políticas compensatorias con propuestas de refuerzo educativo para grupos sociales específicos (Núñez, 1998). En este panorama la temática de la institucionalidad de la educación pública no estuvo en el escenario de cambios y reformas (Núñez, & Weinstein, 2010), sino hasta que fue demandada por los movimientos estudiantiles, precisamente ante el estancamiento de los resultados del sistema educativo en sus diversos niveles (Mizala, & Torche, 2012; Donoso et al., 2015).

La educación nacional avanzó sistemática pero lentamente, siendo más relevante que el factor dependencia del establecimiento (público o privado) el factor socioeconómico de la familia, lo que confirma que la sociedad chilena es una de las más desiguales de América latina (PNUD, 2017). En consecuencia, el principal factor explicativo en los resultados escolares sigue siendo los antecedentes socioeconómicos, variable dominante al extremo que relega otras – como dependencia – con aportes marginales (Rivas, 2015). De hecho los resultados de las comparaciones internacionales confirman al menos dos hipótesis. La primera, que los logros de Chile no son buenos en ninguna estructura comparativa, es decir que los establecimientos escolares de elite social y económica del país no alcanzan valores comparables con los de sus pares de otras latitudes (Rivas, 2015; Corvalán, & García-Huidobro, 2016). La segunda hipótesis en consideración es que en las pruebas internacionales los países con mayor desigualdad social reproducen en parte importante su mayor desigualdad educativa (OCDE, 2014).

La década del 2000 marcó una inflexión en la política educacional chilena, derivada de la nueva etapa política del país, que tras una década de incipiente

democracia, el cuadro político nacional se había reorganizado, lo que reflejaba dos cuestiones críticas: primero, un desgaste de la coalición política gobernante y segundo, un cambio de prioridades y principios en la sociedad chilena mucho más cercano de lo que se creía al neoliberalismo en su expresión más fundacional. Esto último se comprende en términos que, la preocupación de los ciudadanos ha sido crecientemente por las soluciones individuales de sus problemas, más que por las propuestas asentadas en los marcos doctrinarios convencionales bajo los cuales se habían movilizado los grupos sociales pre período dictatorial, marcados esencialmente por la colaboración entre los actores sociales (Barozet, 2016).

En este escenario la política pública en educación en el nuevo siglo se transformó, esencialmente, en la provisión de respuestas directas a problemas más específicos, con herramientas propias y diferenciadas para cada iniciativa, más que en sostener el marco político de la reforma educativa y curricular como el gran paraguas que alberga las transformaciones, y en su interior se generaran las respuestas a las demandas en cuestión (Corvalán, & García-Huidobro, 2016). El Ministerio sectorial, como responsable de esta tarea generó políticas “radiales” (cada problema implica una solución propia) que atendían aisladamente determinadas materias, sin buscar ni estructurar interacciones y sinergias entre éstas. Es decir, se pasó a implementar iniciativas de políticas puntuales sin un marco político comprensivo que las integrara e hiciera coherentes con el proyecto social que se impulsaba.

Bajo esta perspectiva el país pasó a implementar algunas iniciativas de reformas de tercera generación, a diferencia de lo acontecido en otros contextos, sin transformar las relaciones del Estado con las escuelas y los modos de pensar, organizar y de poner en práctica los procesos educativos, más allá de lo que se había realizado en la década anterior. Esta situación es la que, al poco andar, dará lugar al conflicto estudiantil del año 2006 – liderado por estudiantes de enseñanza secundaria – y posteriormente al gran conflicto social del año 2011 (Figueroa, 2013).

También el año 2000 significó para la política educativa nacional, un cambio relevante en distintos sentidos. Marcó un hito entre el fin de los ideales y estrategias de cambio labradas por las fuerzas democráticas durante el período dictatorial (Picazo, 2013), como a su vez, el fin de la política de reforma educativa como un todo comprensivo del accionar del Estado en este campo (Donoso et al., 2012).

En este sentido, al poco andar de esta nueva década –y hasta la fecha con algunas excepciones, los resultados de aprendizaje del sistema público según las diversas pruebas nacionales progresaban lentamente y por debajo de lo esperado (efecto meseta), sin reducir de manera importante las distancias que tenían con los sectores educativos menos vulnerables, provocando entonces

los primeros ajustes curriculares en la enseñanza básica (MINEDUC, 2003, 2004). Al unísono con este proceso, la estrategia de implementación curricular del Ministerio de Educación mudó desde la perspectiva constructivista a la de estándares –conforme lo expuesto– presionados por la visión internacional y los organismos multilaterales inscritos en esta perspectiva, este proceder se mantuvo en la trastienda política del Gobierno (OCDE, 2004).

Pese al énfasis que desde el año de 1991 a la fecha el país ha puesto en educación, traducido en políticas de financiamiento, nuevas normativas y políticas educativas compensatorias, por mencionar algunas, persisten problemáticas y desafíos de carácter estructural, cuya solución demanda nuevas políticas para el sistema educacional

La búsqueda de soluciones sin salirse del mercado detonó las contradicciones más relevantes en el sector de la educación, cuya expresión fue tratar de congeniar medidas correctivas de los instrumentos de mercado (Cox, 2003), con políticas de financiamiento de mercado (OCDE, 2004), experimento sin final feliz en términos generales, por cuanto las medidas pro mercado fueron y son dominantes en el sector, confirmando con ello la prevalencia del paradigma económico neoliberal (Atria, 2014; Bellei, 2015). No obstante quedan algunos espacios para preguntarse si el Estado chileno responde en pleno al neoliberalismo o posee algunos rasgos diferenciadores que post 2013 han emergido tras las reformas en debate en el parlamento y las leyes aprobadas en este ejercicio de gobierno, escenario en el cual se inserta la transformación institucional de la educación pública.

En este marco, tanto la génesis de la problemática actual de la educación como su sostenibilidad en el tiempo (más de una década), dan cuenta de raíces más profundas, a saber: el dilema de mantener con correcciones el modelo de mercado en la sociedad chilena, o bien introducir transformaciones de magnitud, que impliquen un cambio que de cuenta de un pensar y un hacer esencialmente diferente. En referencia a estos ejes se han estructurado los debates políticos de la educación post 2011, incorporando dimensiones que otrora no se habían considerado, como también dando pie a incidencias entre la organización del Estado, de la Educación y de las demandas ciudadanas, con aristas muy diferentes a los esquemas convencionales de agrupación de los actores políticos, que no responden a los cánones más conocidos, y en razón de ello, generan nuevas situaciones en el escenario en análisis que son relevantes de consignar (Ruíz, 2016; Garretón, 2016). Frente a esto, se pone, finalmente, la temática de la gobernabilidad del sector en entredicho (De La Maza, 2016), pues no se limitan a algunas demandas puntuales sino a temas claves respecto de lo que ha hecho el Estado y lo que puede llegar a hacer bajo distintas concepciones en juego (Mazzucato, 2014).

El Nuevo Sistema de Educación Pública: Dudas y Dilemas para la Gestión Escolar

La complejidad del fenómeno que se buscaba solucionar con la nueva ley hacía presagiar que sería difícil, en el escenario de los poderes políticos en pugna en el parlamento, alcanzar una Ley que efectivamente diera cuenta del problema en su totalidad. En principio se trata de un avance, pasar de 345 operadores públicos a 70, genera una visión territorial más potente y de igual forma, los beneficios que derivan de trabajar con escalas de funcionamiento mayor, facilitan, entre otras cosas, “economías de escala”, aunque esa no es la razón de fondo del tema.

No obstante, si bien una parte importante del problema es la feble estructura de gestión de los municipios, a saber, la excesiva concentración de poder en la figura del Alcalde, lo que se ha llamado, la “alcaldización de la educación pública”. Es decir, no es un tema solo de rendimientos escolares altos o bajos de los estudiantes, sino de organización de la educación y de construcción de un proyecto de educación pública país, cuestión que –pareciera– no se entendió debidamente, al tenor del texto, por lo que seguirá siendo un factor importante a tener en cuenta en el futuro.

El segundo problema es que el sistema de financiamiento vía subsidio –que se mantiene– es inadecuado en muchos aspectos, cuyos detalles técnicos exceden este espacio. No obstante es bueno saber que no se asignan recursos de igual forma (asistencia diaria del estudiante al centro escolar) en otro sistema que el chileno, y ello es porque su naturaleza distorsiona el sentido de la educación. Esto es, los supuestos en los que se basa no condicen con la naturaleza, sentido y forma cómo debiese operar el sistema educativo público. Materia no abordada en la ley, sino marginalmente.

Entre los aportes finales de la Ley está la protección de los profesores de las deudas previsionales y salariales que muchos municipios han generado con sus docentes en estas décadas, y que no estaba sino hasta hoy definido el camino a seguir. Ellas trasuntan el tema indicado, el poder omnímoto del Alcalde para no cumplir con las obligaciones en este tema, sumado al poder de contratación y despido que tiene la autoridad superior del municipio sobre los docentes, y que no posee el contrapeso de atribuciones de los Concejales.

La ley posee al menos cuatro nudos complejos que relativizan los potenciales avances. Primero, se extiende la posibilidad –hasta el año 2030– para que los municipios se incorporen a esta iniciativa. Es decir, hay 12 años de plazo, tres períodos de gobierno nacional involucrados. La razón, podría ser que el

modelo del 1980 –implicó traspasar de una sola vez casi el 70% de los establecimientos escolares sin ningún tipo de apoyo ni de seguimiento. Por cierto, no es un ejemplo para seguir, pero resulta excesivo un plazo de 12 años, más aún cuando estarán operando por más de una década al menos diez sistemas públicos en el nuevo formato de organización y a su vez cerca de 250 municipios en el formato antiguo, es decir un sistema público con modelos organizativos diferentes para los mismos fines. ¿No generará un trato desigual para los estudiantes con oportunidades diferentes provistos por el mismo Estado? ¿No será entonces discriminatorio?

Segundo, el año 2021, se evaluará por un comité de expertos el hacer de los primeros 11 servicios locales. Es decir, podría ocurrir que el proceso se estancara y no continuara, lo que deja en entredicho a aquellos que ya estarían en la nueva organización, como también podrían recomendar extender el plazo más allá del 2030, lo que implicaría el réquiem del nuevo sistema. En el proyecto político de la derecha chilena lo público es un factor menor y consistentemente con ello, se esperaría que no le prestasen mayor atención, ya que contradice la esencia de su proyecto político. Una educación pública de calidad no es buena noticia para aquellos sostenedores privados que lucran.

Tercero, no se cambia el modelo de financiamiento de los establecimientos escolares, que constituyen el gran componente del sistema, más allá de asignarse recursos a los aparatos técnicos de la agencia local. Esto no es suficiente para evitar la competencia por financiamiento, solo que ahora se traslada de escala y será un tema de las grandes conurbaciones. No se cambia el racional competitivo de mercado inmanente a la captación actual de recursos. En los hechos los discursos de la educación pública pro colaboración chocan con este proceder, y los recursos financieros, como está demostrado, ganan la batalla.

Finalmente, la Ley reduce la educación pública a una reorganización de la institucionalidad intermedia y escolar de aquellos municipios que –fundamentalmente– obtienen magros resultados de aprendizaje de sus estudiantes, sumándose algunos criterios de financiamiento al equipo técnico-administrativo de la nueva institucionalidad local. No hay espacio para pensar que se trata de un proyecto de diseño de una nueva educación pública como un proyecto político integral país; y que se requiere una estructura innovadora para construir un nuevo marco de oportunidades educativas, asociadas a un sistema de financiamiento consistente con medios y fines.

Tampoco es un proyecto que fortalece la descentralización, materia en el cual algo se había avanzado, sino por el contrario es un paso atrás al respecto pues constituye una nueva “recentralización” de la gestión educativa, con problemas severos de articulación con la institucionalidad nacional hoy vigente.

REFERENCIAS

- Alarcón, J., Castro, M., Donoso, S. (2013). Centralismo y aspiraciones descentralizadoras en la organización del sistema escolar chileno: 1980-2011. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, n. 57, oct. 2013. Disponible en: <<http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/057-Octubre-2013/ALARCON.pdf>>. Acceso en: octubre, 2017.
- Atria, F. (2014). *Derechos sociales en educación: Un nuevo paradigma de lo público*. Santiago, LOM Editores.
- Barozet, E. (2016). Entre la urna, las redes sociales y la calle: Las relaciones entre movimientos sociales y partidos políticos en Chile democrático. In: Garretón, M. A., (Comp.), *La gran Ruptura, Institucionalidad Política y Actores sociales en Chile del siglo XXI* (pp. 21-58). Santiago, LOM.
- Bellei, C., Contreras, D., Valenzuela, J. P. (2010). Fortalecer la Educación Pública: Un desafío de interés nacional. In: Bellei, C.; Contreras, D., Valenzuela, J. P. (Eds.), *Ecós de la revolución pingüina. Avances, debates y silencios de la reforma de Chile* (pp. 225-256). Universidad de Chile, UNICEF, Pehuén Editores S. A.
- Bellei, C. (2013). El estudio de la segregación socioeconómica y académica de la educación chilena. *Estudios Pedagógicos*, 29, 1, 325-345.
- Bellei, C., Cabalin, C., Orellana, V. (2014). The 2011 Chilean student movement against neoliberal educational policies. *Studies in Higher Education*, 39, 3, 426-440.
- Bellei, C. (2015). *El Gran Experimento. Mercado y Privatización de la Educación Chilena*. Santiago de Chile. LOM Editores.
- Bertoglia, L., Raczynski, D., Valderrama, C. (2011). *Años de política educativa descentralizada con efectos tardíos en calidad y equidad de la educación. ¿Ausencia de enfoque territorial?* RIMISP, Santiago. Pobreza y Desigualdad, Informe.
- Corvalán, J. (2013). La narrativa educacional chilena y su proceso de transformación reciente: un análisis sociológico-histórico. *Folios*, Segunda época, n. 37, pp. 63-81.
- Corvalán, J., García-Huidobro, J. E. (2016). Educación y Mercado: El caso chileno. In: Corvalán, J., Carrasco, A., García Huidobro, J. E., *Mercado escolar y oportunidad educacional* (pp. 17-56). Ediciones UC., Santiago. Chile.
- Consejo Asesor (2006). Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación Informe Final, Presidencia de la República, Santiago, Chile.
- Cox, C. (2003). *Políticas Educativas en el Cambio de Siglo*. La reforma del sistema escolar en Chile. Santiago, Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
- Davis, G., Donoso, S. (2015). Desafíos para la Construcción de Políticas Educativas de los Gobiernos Subnacionales chilenos: El caso de la Región del Maule. *Jornal de*

Políticas Educacionais, v. 9, n. 17 e 18, pp. 4-20.

De La Maza, G. (2016). Sociedad civil, ciudadanía, movimiento social en el Chile de Hoy. En: Garretón, M. A., (Comp.) *La gran Ruptura, Institucionalidad Política y Actores sociales en Chile del siglo XXI*. Santiago, LOM. Ediciones. 109-132 p.

De La Maza, G., Cunil, N., Joignant, A. (2012). *Nueva Agenda de Descentralización en Chile*. Sentando Nuevos Actores la mesa. Ril Editores, Santiago de Chile.

Donoso, S., Castro, M., Alarcón J., Davis, G. (2015). Nudos críticos del sistema escolar chileno, hipótesis explicativas y propuestas para una nueva arquitectura del sector público. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 86, p. 37-71, jan./mar. 2015.

Donoso, S., Castro, M., Davis, G. (2012). Visiones Dominantes de la Política Educativa en La transición chilena hacia democracia (1991- 2010). *Jornal de Políticas Educacionais*. v. 6, n. 12.

Elacqua G., Martínez, M., Aninat, C. (2010). ¿Cómo Fortalecer la educación Municipal? Capacidad y Responsabilidad Política. In: Martinic, S., Elacqua, G. (Eds.). *¿Fin del Ciclo? Cambio en la Gobernanza del Sistema Educativo* (pp. 101-130). UNESCO, Of. Santiago-Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.

Eyzaguirre, S. (2012). Fortalecimiento de la educación escolar pública: ¿Desmunicipalización? *Puntos de Referencia*, 340. Recuperado de <http://www.cepchile.cl/dms/archivo_4958_3061/pder340_SEyzaguirre.pdf>. Acceso en: septiembre, 2017.

Figuerola, F. (2013). *Llegamos para quedarnos: crónicas de la revuelta estudiantil*. Santiago: LOM.

García-Huidobro, J. E. (2010). Para hacer pública la educación pública. In: Martinic, S.; Elacqua, G. (Eds.), *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo* (pp. 81-100). Santiago de Chile: UNESCO – PUC.

Garretón, M. A. (2016). La ruptura entre política y sociedad. Una introducción. In: Garretón, M. A. (Comp.), *La gran Ruptura, Institucionalidad Política y Actores sociales en Chile del siglo XXI* (pp. 11-20). Santiago, LOM. Ediciones.

González, P. (2003). Estructura Institucional, recursos y gestión en el sistema escolar chileno. In COX. C. (Ed.), *Políticas Educativas en el Cambio de Siglo*. La reforma del sistema escolar en Chile (pp. 597-660). Santiago, Editorial Universitaria.

Jofré, G. (1988). Subvenciones en Educación. *Estudios Públicos*, n. 32, p. 31-55.

Joiko, S (2012). El cuasi-mercado educativo en Chile: desarrollo y consecuencias. *Diálogos Educativos*, v. 12, n. 23, p. 148 -174.

Kingdon, J. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Longman, New York.

Le Grand, J. (1991). Quasi-market and social policy. *The economic journal*, v. 101, N. 408, p. 1256-1267.

- Marcel, M., Raczynski, D. (2009). *La Asignatura Pendiente*. Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile. Colección CIEPLAN, Uqbar editores.
- Mazzucato, M. (2014). *El Estado Emprendedor*. Madrid, RBE Libros.
- Meckes, L.; Carrasco, R. (2010). Two decades of SIMCE: an overview of the National Assessment System in Chile”. *Assessment in Education: Principles, Policy and Practice* 17, n. 2, p. 233-248.
- MINEDUC. (2003). *Country Background Report to OECD: Attracting, developing and retaining teachers*. Santiago.
- MINEDUC. (2004). *Reforma Curricular Chilena 1996-2001*. Ministerio de Educación, Unidad de curriculum y Evaluación. Santiago de Chile.
- MINEDUC. (2015). *Variación de matrícula y datos de permanencia en el sector*. Ministerio de Educación, Centro de Estudios. Santiago de Chile.
- MINEDUC. (2017). *Variación de matrícula y datos de permanencia en el sector*. Ministerio de Educación, Centro de Estudios. Santiago de Chile.
- Mizala, A., Torche, F. (2012). Bringing the schools back in: the stratification of educational achievement in the Chilean voucher system. *Int. J. Educ. Dev.*, 32, p. 132-144.
- Núñez, I. (1998). *Las políticas públicas en educación. Una mirada histórica (1925-1997)*. Talca. Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional Universidad de Talca (IIDE). Serie de Estudios n. 11.
- Núñez, I., Weinsten, J. (2010). Chile: ¿Una reforma educacional sin reforma del Ministerio? (1990 -2007). In: Aguerrondo, I. (Coord.), *Institucionalidad de los Ministerios de Educación*. Los procesos de reforma Educativa de Argentina y Chile de los años 90’ (pp. 95-220). IIEP, Paris.
- OCDE. (2004). *Chile*. Revisión de las políticas Nacionales de Educación. Organización para la Cooperación y el Desarrollo. París.
- OCDE. (2014). *Resultados PISA e índice de Inclusión*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo. París.
- Picazo, I. (2010). La metamorfosis de la regulación pública en la educación escolar en Chile: hacia un estado post-neoliberal. *Revista Pensamiento Educativo*, v. 46/47, p. 63-91.
- Picazo, I. (2013). *Las políticas escolares de la concertación durante la transición democrática*. Santiago de Chile, Ediciones Universidad Diego Portales.
- PNUD. (2017). *Desiguales*. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha Social en Chile. Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Raczynski, D. (2012) Realidad de la educación Municipal en Chile: ¿Liderazgo del sostenedor Municipal. In: Weinstein, J., Muñoz, G. (Eds.), ¿Qué sabemos sobre los directores de escuela en Chile? (pp. 181-218). CEPPE, P. Santiago, Universidad Católica de Chile.

Rivas, A. (2015). *América Latina después e PISA: Lecciones aprendidas de la educación en site países (2000-2105)*. Buenos Aires: CIPPEC.

Rizvi, F., Lingard, B. (2010). *Globalizing education policy*. Milton Park, Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge.

Ruíz, C. (2016). Crisis política en Chile: neoliberalismo, cambios sociales y democracia. In: Garretón, M. A. (Comp.), *La gran Ruptura, Institucionalidad Política y Actores sociales en Chile del siglo XXI* (pp. 83-108). Santiago: LOM. Ediciones.

Sendel, M. (2012). *Lo que le dinero no puede comprar*. Los límites morales el mercado. Ramdon House, Mondadori.

Valenzuela, J. P., Bellei, C., De Los Ríos, D. (2014). Socio-economic school segregation in a market oriented educational system. The case of Chile. *Journal of Education Policy*, v. 29, n. 2, p. 217-241.

Von Baer, E. (2001). Descentralización y desarrollo regional en Chile: imperativo de desarrollo con participación de la sociedad civil organizada. In: SEMINARIO ESPAÑA, FRANCIA, ITALIA, CHILE: experiencia de descentralización y desarrollo regional, Chile, 2001. Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (ed.), Santiago, SUBDERE; Programa Universidades-Gobiernos Regionales.

Texto recibido el 18 de enero de 2018.

Texto aprobado el 30 de enero de 2018