



El debate sobre la institucionalidad de la Educación Pública

Análisis al informe II del Panel de expertos

Alejandra Falabella

Académica Facultad de Educación Universidad Alberto Hurtado

Abril de 2011

Hace treinta años la gestión de la educación pública chilena está en manos del sector municipal. Desde su nacimiento la gestión de las municipalidades ha sido blanco de críticas y cuestionamientos¹. Aunque hay una tendencia desde distintos sectores políticos a valorar la municipalización de la educación como un avance en la descentralización del sistema educativo, existe un consolidado de evidencias críticas hacia este modelo², referido por ejemplo a las condiciones inequitativas entre los municipios, la escasa autonomía en la gestión y la baja priorización que se le otorga a la educación en medio de múltiples tareas municipales. En definitiva, actualmente los municipios (en su mayoría) se enfrentan a la compleja tarea de atender a los niños y jóvenes de sectores socialmente más vulnerables³, bajo condiciones institucionales precarias y desiguales. Esta preocupación abre el debate sobre quién debería hacerse cargo de la gestión de la educación pública de nuestro país y bajo qué condiciones.

Las alternativas de reformas institucionales para la gestión de escuelas públicas son diversas, como: extender la figura de corporaciones municipales de educación a todos los municipios⁴, la creación de corporaciones públicas a cargo del Ministerio de Educación regional o provincial o de un Sistema Nacional de Educación, o el traspaso de la gestión a los gobiernos regionales. A pesar que existen algunas discusiones al respecto⁵, en términos generales el debate ha sido escaso. De hecho existe un proyecto de ley sobre Fortalecimiento de la educación pública que está “durmiendo” en el parlamento desde el año 2008, la cual ha tenido casi nula relevancia en la discusión de las últimas reformas educativas del país. Recientemente un panel de expertos, designados por el Ministro Joaquín Lavín, hizo entrega de un informe que realiza una propuesta sobre el tema. En este artículo interesa detenerse a analizar esta propuesta, particularmente algunos puntos que resultan más controvertidos y que se vinculan directamente con la noción de educación pública.

La propuesta del panel externo (ver recuadro) presenta avances en términos de ofrecer una nueva institucionalidad para la gestión de la educación pública, a cargo de las Agencias Locales Educativas (ALEs). Este modelo intenta asegurar una gestión educacional con mayor autonomía y eficiencia que los municipios (de modo semejante a las actuales corporaciones municipales), que esté a cargo de equipos profesionales altamente calificados, con responsabilidades que integran simultáneamente labores administrativas y técnico-pedagógicas, y que asegure por lo demás que los recursos sean destinados

¹ Egaña, L; Magenzo, H. (1985)

² Ver por ejemplo: Marcel y Raczynski (2009); Espínola (1997)

³ De acuerdo a la encuesta CASEN (2006) la educación básica municipal atiende a un 71,2% de alumnos de los primeros dos quintiles, mientras que en el sector privado subvencionado se atiende a un 46,9% de niños en esos mismos tramos.

⁴ Actualmente existen un total de 53 Corporaciones municipales.

⁵ Estas discusiones comenzaron con el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006) donde se establecieron criterios básicos para la gestión de la educación pública y se elaboraron alternativas de gestión institucional.

exclusivamente a educación⁶. Asimismo, la asociación de pequeños municipios para crear ALEs supra comunales también podría contribuir a economías de escala, aportar a una mayor equidad (favoreciendo los municipios con menores recursos) y eventualmente lograr un trabajo colaborativo entre comunas aledañas. Estos aspectos hacen referencia a avances que intentan responder a las críticas planteadas a la gestión educacional municipal. Sin embargo, se identifican (a lo menos) tres nudos problemáticos en los cuales interesa ahondar, referidos a: i) el rol del alcalde en la gestión educacional ii) la in/equidad del financiamiento de las ALEs iii) el rol del Estado frente a la educación pública.

i) De la “municipalización” a la “alcaldización” de la educación

El informe del panel de expertos plantea importantes críticas y aprensiones respecto a la gestión municipal y propone crear una institución aparentemente independiente del municipio. No obstante, este dilema no pareciera claramente resuelto, pues se le entregan altas atribuciones al alcalde, incluso mayores a las del actual modelo. Por ejemplo, el alcalde elige la mayoría de los integrantes del Consejo Directivo de las ALEs (sumado a los integrantes elegidos por los padres de las escuelas), denomina al presidente del Consejo y puede revocar a todos sus integrantes por incumplimiento de metas. Bajo este esquema queda sin ningún rol el Concejo municipal (con integrantes de distintos sectores políticos elegidos democráticamente), que actualmente fiscalizan el trabajo del alcalde y participan de la resolución de las políticas educativas.

Por otra parte, la función del Ministerio de Educación en la gestión local parece incierta, pues no se hace mención al rol de las provinciales y los supervisores, ni tampoco se les incluye como representante del Consejo Directivo de las ALEs, ni a otras instituciones como el gobierno regional. En consecuencia, se diseña un esquema que le otorga un importante protagonismo al alcalde, mientras la representación de los padres/apoderados es una minoría, y se deja fuera a instituciones como el Ministerio de Educación. Ello en la práctica podría implicar la continuidad del esquema actual e incluso acrecentar algunos de sus problemas, pues se traslada de un modelo de “municipalización” de la educación a uno de “alcaldización”.

En definitiva, este diseño no responde a las críticas que sufre actualmente la gestión municipal, como la politización de la educación, su dependencia con los ciclos políticos de cuatro años, la falta de experticia del alcalde en la temática y la desigual relevancia que le otorga a la educación⁷. De este modo es común que los alcaldes prioricen por invertir en resultados visibles, inmediatos y de bajo costo, que permitan lucir su gestión, como realizar marketing de las escuelas, actividades o cambios de corto plazo llamativos, o invertir (solamente) en algunas escuelas “top” que logren mostrar altos puntajes SIMCE. También, suele ocurrir que el alcalde utiliza la educación para pagar “favores políticos”, como contratación de personal en las escuelas que hayan apoyado sus campañas electorales. Estas prácticas sin duda resultan tremendamente negativas para la educación, pues la gestión educativa requiere de una proyección de largo plazo, que busque generar cambios profundos y continuos en el tiempo. Si se decide mantener al alcalde como figura responsable de la educación pública es fundamental generar un diseño que regule su gestión e involucre, además de a los padres/apoderados, representantes de otras instituciones en el Consejo Directivo.

ii) Persistencia de la inequidad

En segundo lugar, preocupa que la propuesta sea insuficiente en términos de recursos financieros, considerando las significativas inequidades entre los municipios y el desfinanciamiento que sufre la educación pública. Como se ha planteado anteriormente, la disminución de la matrícula en los últimos años ha afectado tremendamente a los municipios⁸, mientras éstos deben financiar costos fijos salariales de las plantas

⁶ Este es un problema recurrente en los municipios, como se ha visto por ejemplo en los medios de comunicación durante las últimas semanas referido a algunos que han desviado fondos de la Subvención Escolar Preferencial a otros gastos del municipio.

⁷ Ver Raczynski y Salinas (2009); Serrano, Fernández y Pavez (2001).

⁸ Por ejemplo, entre los años 2000 y 2006 la matrícula de las escuelas municipales disminuyó en un 13%, mientras que en las escuelas privadas subvencionadas aumentó en un 38%. Ver: Paredes y Pinto (2009).

docentes⁹. La propuesta del panel externo involucra dos medidas para subsanar esta situación, por una parte, se plantea fusionar escuelas para disminuir costos de mantención y de contratación, y por otra parte, se propone asociar comunas pequeñas para generar economías de escala. Sin embargo, ello no es necesariamente suficiente para resolver los graves problemas de financiamiento de la educación pública. Con respecto al primer punto, el cierre de colegios es una medida compleja y lenta de realizar, que además exige evaluar caso a caso. Por otra parte, la idea de economías de escala pareciera insuficiente para subsanar las carencias a las cuales se enfrentan especialmente las comunas más pequeñas, pues en definitiva no hay un aumento en el presupuesto. Además, no resuelve los problemas financieros a los cuales se enfrentan las 120 comunas que seguirían abarcando el mismo territorio. El proyecto de ley enviado bajo el gobierno de la ex Presidenta Bachelet, propuso un aporte financiero adicional para la gestión de escuelas públicas. Ello parece una propuesta más atingente, necesaria de ser re-evaluada con el objeto de fortalecer la gestión territorial de las ALEs y responder a los requerimientos para lograr una educación pública de calidad.

iii) El rol del Estado en la Educación Pública

La demanda por el “fortalecimiento de la educación pública” surge durante la elaboración de la Ley General de Educación (LGE), en el entendido que el país tiene una deuda con este sector que ha vivido un continuo debilitamiento en las últimas décadas. De hecho, la LGE se decretó gracias a la aprobación condicionada de un importante sector del parlamento que exigió que el gobierno de la Concertación de ese entonces enviara un proyecto de ley respecto a la educación pública. Esta demanda se da en el entendido que las escuelas municipales funcionan en un contexto tremendamente inequitativo, atendiendo a los sectores más desventajados de nuestro país, y sometidas a una competencia desigual con el sector privado subvencionado que capta en términos globales alumnos con mayor capital cultural, y que además hace uso del financiamiento compartido. Frente a este diagnóstico el espíritu del proyecto de ley inicial era redefinir un rol preferente del Estado frente a la educación pública.

A pesar de lo anterior, la propuesta del panel de expertos no recoge esta inquietud, ni la debate. Más aún, el informe descarta que el Estado tenga un rol preferente en cuanto a la educación pública, manteniendo el “trato igualitario” del Estado ante el sector privado y público. Lo que fue entonces un proyecto de “fortalecimiento de la educación pública”, pasó a ser “fortalecimiento de la *institucionalidad* de la educación pública”. Con esto no solo se inserta una palabra nueva (institucionalidad), sino que se desconoce esta demanda más profunda y sistémica para el mejoramiento efectivo de la educación pública. La propuesta del panel reduce el análisis de la problemática a los “problemas de la gestión municipal” y limita las soluciones a cambios institucionales. Sumado a ello, se excluye al Ministerio de Educación del Consejo Directivo de las ALEs, por tanto, el Estado (representado por el MINEDUC) no aparece como actor relevante en la educación pública local. Asimismo, se abre la opción que la gestión escolar se delegue a agencias privadas sin fines de lucro o directores de escuelas¹⁰, lo cual nuevamente aumenta la ambigüedad sobre cuál es el rol de Estado frente a la educación pública en el país. Además, el informe en vez de intentar revocar la disminución de la matrícula de las escuelas públicas, se propone cerrar y fusionar estas escuelas; es decir se acepta y se acomoda el modelo a esta declinación de la educación pública.

En síntesis, la propuesta del panel de externos plantea algunos avances en términos del mejoramiento de la gestión institucional, sin embargo no responde a la demanda inicial de una ley para el “fortalecimiento de la educación pública”. El mismo informe plantea que esta debe ser un espacio de integración social,

⁹ Aunque la ley SEP ha aumentado significativamente los recursos para las escuelas públicas, estos no cubren los costos de planta docente (aunque puede haber excepciones de algunas horas docentes en particular).

¹⁰ Esta propuesta no se justifica en el texto. A nivel país no existe evidencia consolidada que la gestión privada sea de mayor calidad que la gestión pública municipal. Para una revisión amplia del tema ver: Bellei (2007). Por lo demás, resulta contradictoria esta propuesta de delegar la gestión escolar a agencias privadas, pues en el mismo informe se defiende con fuerza la importancia de mantener la figura del alcalde como responsable de la gestión de la educación pública, por ser elegido democráticamente y ser un vínculo fundamental con la comunidad local, como también se defiende una gestión local que tenga una visión territorial e intersectorial de las políticas públicas.

democratización y un referente de calidad e innovación pedagógica, no obstante los cambios planteados son sin duda insuficientes para que ello se logre. Es de esperar que la discusión de esta reforma vaya más allá de los cambios institucionales y abra el debate sobre cómo fortalecer la Educación Pública y el rol que le cabe al Estado frente a ello.

Resumen de la propuesta del informe “Fortalecimiento de la institucionalidad de la Educación Pública”

- Se propone la creación de Agencias Locales de Educación (ALEs), que estarían a cargo de la gestión administrativa y técnico-pedagógica de un conjunto de escuelas que involucren a lo menos 3500 alumnos matriculados. En el país se calcula que 120 comunas cuentan con una matrícula igual o superior a este número, es decir, cada una de estas tendría su correspondiente ALE. Las 226 comunas restantes, no alcanzan a tener 3500 alumnos matriculados, por tanto deberían asociarse con comunas aledañas para así conformar ALEs supra comunales. Ello implica la coordinación entre alcaldes de estas comunas para crear y gestionar las ALEs supra comunales¹¹.
- Las ALEs supra comunales pueden delegar la administración de las escuelas públicas a otras ALEs o a entidades privadas sin fines de lucro. En este caso la ALE supra comunal deberá exigir rendición de cuentas a la entidad a cargo de las escuelas y verificar el cumplimiento de convenios.
- La estructura de las ALEs involucra un Consejo Directivo con 5 a 9 integrantes. La mayoría de los directivos serían elegidos por el alcalde en base a una terna propuesta por la Alta Dirección Pública. Los cargos restantes son por elección directa de los apoderados/padres de las escuelas. El Consejo Directivo debe dar cuenta al Alcalde del trabajo realizado y éste tiene la facultad de destituir a los integrantes del Consejo en caso de incumplimiento de metas. El Consejo tiene un presidente que será designado por el alcalde. Además, hay un Director Ejecutivo, seleccionado por la Alta Dirección Pública, y designado por el Consejo. El Director Ejecutivo a su vez tendrá a cargo un equipo de profesionales para la gestión administrativa y técnico-pedagógica. Todos los empleados de las ALEs serían regidos por el Código del Trabajo.
- De modo experimental se propone dar autonomía en la gestión y administración escolar a algunos colegios públicos con tamaño “apropiado” y resultados “aceptables”. Eso sí, se insiste en mantener un trabajo en red entre las escuelas, independiente de que algunas sean de gestión autónoma.
- En base a argumentos de eficiencia económica, se propone fusionar escuelas con tal que estas tengan un mínimo de 500 alumnos aproximadamente, lo que debiera ser diferenciado para ciudades pequeñas y zonas rurales.

¹¹ Las asociaciones serían asignadas, aunque los alcaldes tienen la opción de asociarse voluntariamente con otras comunas. Las comunas grandes también, si prefieren, pueden asociarse con otras comunas y crear una nueva ALE supra comunal. Por otra parte, las comunas pequeñas pueden independizarse de la supra comuna, condicionado a un plan de financiamiento y cumplimiento de estándares de calidad de las escuelas.