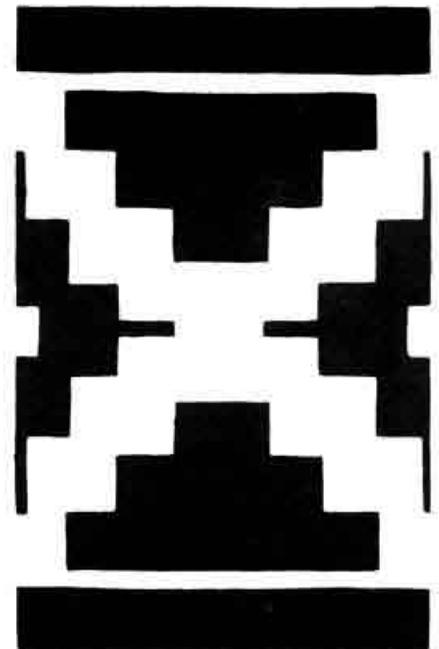


# La educación pública en juego

**Verónica Edwards R.**

Directora del PIIIE, Chile

*La descentralización educativa chilena es uno de los principales referentes en la definición de nuestras políticas nacionales. Por lo mismo cobra importancia el debate chileno acerca de los resultados de la municipalización educativa y las propuestas alternativas que están emergiendo. En esta oportunidad reproducimos un artículo de Verónica Edwards publicado en el diario 'El Mercurio', que en el marco de la denominada "crisis de la municipalización educativa" apuesta a perfeccionar la descentralización educativa, para cuyo efecto propone un conjunto de pautas orientadas a reformar la gestión municipal de la educación.*



Año copio, Egpto

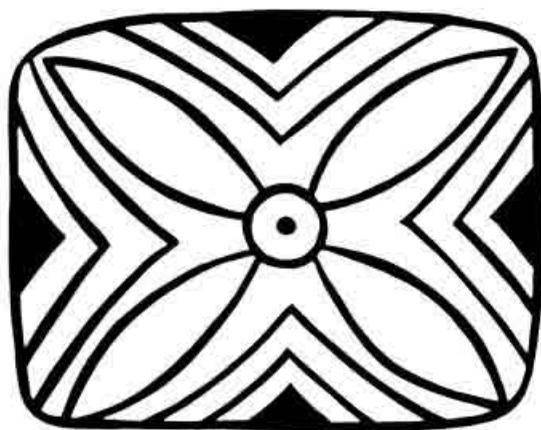
Voces de inspiración neoliberal, que incluso tienen eco en ciertos círculos de gobierno, sostienen con simpleza que la educación municipal es más cara y tiene menor eficacia que la particular subvencionada y que el Estado haría bien en entregarla paulatinamente a empresarios privados, a entidades no lucrativas o a los propios profesores organizados de cada establecimiento, para que sea una gestión de tipo privado la que preste el servicio público de educación.

Voces provenientes de la izquierda tradicional y/o un sentido común magisterial que añora emocionalmente un pasado irrepetible, sostienen que la educación pública debería retornar a manos del Ministerio de Educación «descentralizado» y que se debería poner estrecho coto a la gestión privada en el sistema educativo.

La primera de estas opciones es legal y políticamente viable, pero a nuestro juicio dañina. En efecto, hay grupos políticos y sociales importantes que lo propician y que en la medida en que el sector municipal demostrara su inviabilidad adquirirían fuerza y legitimidad como para ir a la total o casi total privatización de la educación pública. Este proceso significaría entregar a la lógica de mercado la garantía del derecho a la educación. Está probado con creces, sin embargo, que el mercado no ha cautelado dicho derecho y que segmenta socialmente la calidad de un servicio que el interés general reclama abierto a todos en condiciones de equidad.

El país ha experimentado diversas dosis de la aplicación de la receta de mercado a la educación. La dosificación «de shock» de comienzos de los años 80 empezó a ser rectificada por el propio gobierno militar, el cual no pudo dejar de ofrecer educación pública gratuita ni dejar de financiar vía subvenciones estatales al 92% de los matriculados en la enseñanza básica y media. El mismo gobierno tuvo que optar hacia 1986 o 1987 por mantener la municipalización en vez de avanzar a la total privatización, que era el diseño original de los neoliberales.

Las dosis de mercado semirregulado que se han mantenido hasta la fecha no han asegurado sino vulnerado el derecho a la educación, no han mejorado la calidad de los aprendizajes de alumnos y alumnas, ni tampoco su eficiencia. La educación privada subvencionada no es mejor que la municipal por su gestión o porque use criterios de mercado, sino simplemente porque recluta alumnos de un nivel socioeconómico menos bajo que la educación pública municipal. Las escuelas y liceos municipales están atendiendo, de hecho, al alumnado que requiere una atención más especializada por las diferencias socioculturales entre los estudiantes y la orientación tradicional del currículo escolar.



En su conjunto, la educación superior privada, en trece años de experiencia o más particularmente en los cinco años transcurridos desde su expansión, no ha logrado una oferta cualitativamente superior a la del sector tradicional apoyado y regulado por el Estado. Por cada institución «exitosa» hay tres o cuatro mediocres y dos o tres francamente fracasadas, con grave lesión al destino de sus jóvenes estudiantes, con el cual ética y prácticamente un país no debe jugar.

### **Una opción imposible e inconveniente**

La segunda de estas opciones es políticamente imposible y representa un contrasentido teórico y jurídico. En efecto, se requeriría modificar por leyes orgánicas constitucionales, de quórum elevado, para lo cual no hay fuerza política suficiente en el país ni aunque la Concertación llegara a concordar en esta vía.

La propuesta de devolver escuelas y liceos a «un Ministerio de Educación descentralizado» es un absurdo conceptual. En efecto, la esencia de la descentralización es el traspaso de funciones, competencia o capacidades a un órgano distinto al que las centraliza. En concreto, hay descentralización de la educación pública cuando se traspasa la gestión desde el Ministerio a los municipios o a los gobiernos regionales, a corporaciones privadas o a cualquier otro ente con personería jurídica y capacidad patrimonial propia. Si se traspasan facultades desde el nivel central a los órganos intermedios o locales del propio ministerio, lo que hay es «desconcentración» o «delegación», pero no descentralización.

La desconcentración al interior de un ministerio es necesariamente «burocrática» pero no democrática. Es traspaso entre funcionarios dependientes siempre del poder estatal central. Si dentro del aparato gubernamental **se pretende introducir el principio democrático de participación, mediante alguna estructura de consejos con poder de decisión —que es distinto a consejos consultivos— ese aparato deja de ser gubernamental, ya que es de la esencia del Poder Ejecutivo y de la administración su carácter jerarquizado** (otra cosa es que ese poder gubernamental sea democrático por su generación basada en la soberanía popular, o sostenga prácticas de

mocráticas de consulta o de escucha cotidiana de la sociedad).

Por otra parte, las implicancias y los efectos de la opción recentralizante serían negativos para el interés general e inconducentes para el interés particular de quienes la postulan. Es el caso del interés de los docentes.

La recentralización representa un retroceso, en cuanto la concentración de las decisiones de la cotidianeidad del sistema en la cúpula del mismo: i) lesiona los principios democráticos y principalmente el de la descentralización (mal que mal, hoy día, miles de ciudadanos están tomando decisiones, sea como alcaldes o concejales, miembros de consejos económico-sociales de las comunas, autoridades de DAEM y corporaciones, etc.); ii) implica ineficiencia administrativa, en cuanto a la celeridad con que deben tomarse las decisiones, que es inversamente proporcional al grado de concentración de tal capacidad; iii) lleva a uniformar normas y soluciones para todo el país, cuando la experiencia indica que la diversidad territorial, social y cultural del país requiere respuestas muy diferenciadas, que sólo puede ofrecerlas la autoridad que está cerca de esa diversidad.

Pero el país no está obligado a optar entre privatización o estatismo centralista. Hay una tercera opción, democrática y moderna: una educación pública descentralizada, que supone una gestión local de la educación, armonizada con un fuerte y redefinido rol del Estado nacional.

### **Educación pública: hoy más que nunca necesaria**

El país no puede prescindir de la educación pública ni admitir su debilitamiento si se busca realmente que la equidad sea central al proyecto de desarrollo. Esto no significa ni vulnerar el viejo principio de libertad de enseñanza —que es más amplio y sabio que su entendimiento como libertad de gestión privada— ni negar el espacio a la educación privada. Los chilenos deben tener libertad de opción.

Pero la enseñanza pública es necesaria para asegurar el derecho de todos a la educación. Es indispensable para garantizar que ese derecho sea cumplido de manera equitativa. Es necesaria también para cautelar el principio de la integración nacional.



japón

El acceso de todos a la educación no puede asegurarse mediante la supuesta racionalidad del mercado. Ha de ser la acción del Estado la que posibilite eficazmente dicho acceso, llevando la oferta educativa a todos los rincones del territorio, a todas las capas de la población y a todos los niveles de la estructura educacional. No es la iniciativa privada subvencionada sino la responsabilidad pública la que ha estado atendiendo mayoritariamente a la niñez rural o a los adultos en situación de pobreza, ni la que provee la formación de profesores ni la que promueve la investigación científica y tecnológica.

La equidad en la distribución de la oferta educativa requiere de un sector público educacional que tenga una vocación universalista de atención a todos sin discriminaciones de ninguna especie. Es más, dadas las significativas desigualdades de origen y de contexto de los estudiantes, se requiere una oferta intencionalmente desigual, en favor de los más discriminados o más débiles. Se requiere una acción que sólo el Estado está en condiciones de emprender.

La integración nacional —que es un valor que no se contradice con el de atención a la diversidad—, requiere, entre otras políticas, el desarrollo de un currículo que, sin ser uniforme ni rígido, provea un núcleo de contenidos básicos que favorezcan el sentido de la identidad o de común pertenencia a la nación chilena, y que mantenga centros educacionales en que convivan indiscriminadamente alumnos y alumnas de diversas extracciones sociales, culturales, religiosas y de género, como una práctica de convivencia democrática. Esta socialización escolar es la base para la construcción de una sociedad más tolerante y plural. Es la educación pública y no la privada la que garantiza plenamente los requerimientos de acceso, equidad e integración.

### **Educación pública democrática y moderna**

La importancia de la resolución de la crisis de la educación municipal se inscribe en el esfuerzo para defender la educación pública y para perfeccionar y potenciar su indispensable e insustituible rol.

De mantenerse la actual tendencia, la privatización se impone por el solo peso de los hechos: es insostenible

una educación municipal más cara que la particular subvencionada y que obtiene rendimientos inferiores a los de ésta y el Estado tiene pleno derecho a entregar la responsabilidad pública de educar a gestores más eficientes que los actuales.

En consecuencia, si no se quiere evolucionar a la privatización, la respuesta no está en una recentralización conceptualmente indefendible y prácticamente inviable.

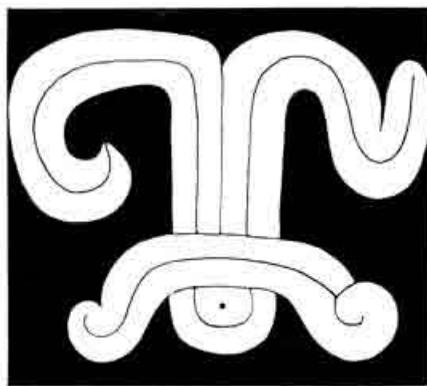
La respuesta está en perfeccionar la descentralización de la educación pública para que esté en condiciones de ofrecer una de alta calidad a los sectores que atiende.

La descentralización democrática y eficiente de la educación pública y su concreción en una gestión local de la escuela y los liceos es parte de una posición de principios, es parte de una tendencia moderna en la educación y es una respuesta práctica a requerimientos del presente.

La descentralización de servicios públicos es expresión de una concepción democrática moderna, que va más allá de los mecanismos representativos de la democracia liberal, que promueve el desarrollo de la sociedad civil y que involucra a los ciudadanos en responsabilidades que los afectan en su cotidianidad. La administración local participativa de un servicio como la educación pública es una oportunidad de ejercer una moderna ciudadanía y de realizar un aprendizaje democrático que puede extenderse a ámbitos más amplios.

En el orden propiamente educacional, cuando un sistema como el chileno ha crecido y ya ha resuelto en lo principal sus problemas de acceso o extensión y enfrenta el desafío de calidad, se hace indispensable un tipo de gestión flexible, que tenga en cuenta los requerimientos complejos de la diversidad. La pertinencia curricular requiere autonomía de la institución escolar y ésta conlleva una descentralización administrativa del sistema público de educación.

Finalmente, el crecimiento del sistema, su extensión territorial, su diversificación y complejidad, hacen indispensable la desconcentración y la descentralización de la educación pública, si se quiere lograr eficiencia y agilidad administrativa y, con ello, eficacia social y pedagógica.



Mayas, Yucatán, México.

La descentralización educacional no significa ausencia del rol del Estado ni un Ministerio de Educación débil. Al contrario: **a más descentralización**, se requiere un centro más fuerte, pero también más lúcido y más ágil.

La **descentralización** educacional no es sinónimo de municipalización. En principio, podría encargarse la gestión local de la educación pública a otro u otros órganos. Lo que ocurre es que en Chile, de hecho, ya está en manos de las municipalidades.

Los municipios son órganos de representación democrática de sus comunidades, sin perjuicio que quede mucho que avanzar en términos de participación, transparencia, responsabilidad y capacidad técnica de gestión. Parece muy poco práctico y dispendioso crear una nueva red nacional de órganos locales especializados en administrar la educación pública (léase Consejos o Juntas Comunales de Educación). Por otra parte, con órganos especializados se tendería a acentuar el aislamiento de la función educativa respecto de los problemas de la comunidad, mientras que la dependencia municipal, en principio, facilita la coordinación entre la escuela, otras agencias de intervención social y las correspondientes comunidades.

Lo cierto es que la descentralización de la educación pública, en este momento histórico en Chile, está expresada principalmente en la gestión municipal, sin perjuicio que se puede pensar en la participación acotada de otros órganos.

### **Reforma de la gestión municipal de la educación**

El perfeccionamiento de una educación pública descentralizada pasa hoy por la reforma de la gestión municipal, cuyo primer paso es la flexibilización y los mayores recursos que introduce el proyecto actual de modificaciones al Estatuto Docente y a la Ley de Subvenciones. En este sentido, el proyecto es necesario y urgente, sin perjuicio de que es necesario introducirle modificaciones que articulen mejor los cambios administrativos con los intereses más legítimos del profesorado. Pero, más allá del proyecto, hay que avanzar en varios sentidos.

**i)** Racionalizar más la gestión municipal, profesionalizándola, haciéndola más transparente, más responsable y más participativa;

**ii)** introducir nuevos gestores públicos, como las asociaciones «intermunicipales» de administración educacional y/o los gobiernos regionales descentralizados: en muchos casos, de comunas rurales o de escasa población y recursos, el ámbito de gestión debe ser ampliado, a fin de que ésta sea eficaz y eficiente;

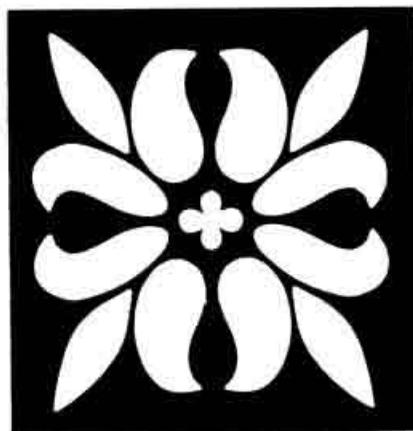
**iii)** elevar y modificar el financiamiento, es decir, incrementar gradualmente los recursos estatales y privados destinados a la educación pública y mejorar los mecanismos de asignación específicamente, reformando la subvención educacional, haciéndola más estable, más sensible a una función de discriminación positiva y más estimuladora de los mejoramientos de eficiencia administrativa y de eficacia pedagógica;

**iv)** modernizar el Ministerio de Educación, fortaleciendo sus funciones políticas y técnicas (de planeamiento estratégico, de información y evaluación, de distribución de los aportes públicos según el criterio de discriminación positiva y de control de su uso, de asesoría y animación técnico-pedagógica, etc.), perfeccionando su desconcentración y su sensibilidad para relacionarse con los actores sociales;

**v)** potenciar las capacidades técnicas y administrativas de los establecimientos públicos, en el sentido de una creciente autonomía, que mejore su gestión y les permita ajustarse adecuadamente a las necesidades y posibilidades de su medio;

**vi)** compatibilizar y articular tanto en la norma como en la práctica cotidiana la división del trabajo entre el órgano local que administra (departamentos o corporaciones municipales) y el órgano intermedio del Ministerio (Departamentos Provinciales de Educación), que supervisa y apoya en el ámbito propiamente educativo.

En suma, aunque el proyecto de ley que hoy día se debate no es la solución global a los problemas de la educación pública descentralizada, representa un avance que debe ser reconocido. Postergar soluciones a los problemas que el proyecto intenta remediar es abrir paso a alternativas que vulnerarían la necesidad de una perfeccionada e insustituible educación pública descentralizada.



India