

La educación pública que Chile necesita.

Cristián Bellei

Centro de Investigación Avanzada en Educación

Departamento de Sociología

Universidad de Chile

Una de las características más salientes de la educación chilena, si se la compara con la de los países más avanzados, es su alto y creciente grado de privatización. Basado en la convicción de que para la búsqueda del bien común es imprescindible contar con una educación pública cuantitativamente relevante y cualitativamente de calidad, este artículo argumenta acerca de la necesidad de revitalizar y fortalecer la educación pública en Chile. Dado que en las políticas educacionales chilenas de los últimos 30 años ha tenido claro predominio el criterio de “igualdad de trato” del estado hacia los proveedores públicos y privados, el objetivo central del artículo es clarificar la noción de educación pública, su sentido, misión y propósitos, con el fin de sustentar la propuesta de que el estado dé a ésta un trato prioritario. Además, el artículo argumenta que para desarrollar la educación pública que Chile necesita se requiere reformas mayores en la institucionalidad y gestión de la educación chilena, algunas de las cuales son también esbozadas¹.

Un poco de historia: ¿para qué se creó la educación pública?

Los sistemas educacionales son una creación relativamente reciente y la noción de “educación pública” está fuertemente asociada a esta creación. Hasta el siglo XIX, la única institución educacional de existencia y desarrollo consolidado fue la universidad, fuertemente ligada a las iglesias y de un carácter eminentemente de elite, tanto social como cultural y política. Algunas escuelas y diversas formas de instrucción privada o familiar completaban un cuadro que podría caracterizarse básicamente como de exclusión: la inmensa mayoría de la población no tenía acceso a la educación institucional. Ciertamente, tampoco se la veía como una necesidad.

Fue la emergencia de dos procesos, históricamente coincidentes, lo que gatilló la preocupación por la educación masiva de la población. En primer lugar, la constitución de repúblicas democráticas: si en adelante el soberano es el pueblo entonces se le debe educar para que ejerza su autoridad sabiamente. Pero en verdad, el desafío era incluso anterior, porque muchos sectores sociales y geográficos ni siquiera se reconocían como ciudadanos de las nacientes repúblicas. Así, una parte fundamental de la educación fue de hecho transmitir un sustrato cultural común, una identidad, una lengua y una historia que permitiesen reconocerse como parte de esta comunidad moderna que es el país al que se pertenece. Una misión tan crítica para el funcionamiento de la república pasó a formar parte de las responsabilidades esenciales del estado. Esta versión de la educación pública tuvo en Francia su expresión paradigmática.

El segundo proceso que estuvo a la base de la creación de los sistemas educacionales modernos fue la industrialización. La agricultura tradicional y las formas artesanales de producción

¹ Quienes quieran profundizar en los argumentos que aquí se desarrollan, pueden consultar Bellei, C. y V. Pérez (2010). “Conocer más para vivir mejor. Educación y conocimiento en Chile en la perspectiva del Bicentenario”, en R. Lagos Escobar (editor), *Cien años de luces y sombras*, Editorial Taurus; y Bellei, C., P. González y J.P. Valenzuela (2010). “Fortalecer la educación pública: un desafío de interés nacional”, en Bellei, C., D. Contreras y J.P. Valenzuela (editores). *Ecos de la revolución pingüina*. Editorial Pehuén, Santiago.

requerían un tipo de formación que se transmitía como un proceso más bien de socialización en el mismo ambiente comunitario del trabajo. La organización industrial del trabajo demandaba en cambio un conjunto más diversificado y especializado de labores, así como unas disposiciones personales funcionales al trabajo en la fábrica (y más tarde en la burocracia) que no podían ser transmitidas por las familias ni aprendidas en la comunidad simplemente porque no formaban parte de su acervo cultural. La diseminación masiva de este nuevo conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes crecientemente requeridas para ser un trabajador productivo fue encargada a una institución especializada: la escuela pública. Fue en Estados Unidos donde esta versión de la educación pública tuvo su mayor desarrollo.

Aunque con énfasis diversos, la doble misión de formar la ciudadanía democrática y preparar los recursos humanos para el desarrollo económico fue la poderosa combinación que motivó a los estados a configurar y expandir sus sistemas educacionales, basados principalmente en la creación de establecimientos públicos. Así, durante la segunda mitad del siglo XIX en los países más avanzados y a lo largo del siglo XX en los demás, la educación pública se convirtió en lo que es hoy en la inmensa mayoría de los países: la columna vertebral de la educación. Pero el siglo XX agregó algo más que la masificación. Conforme la economía se desarrollaba y las clases medias y los sectores obreros aumentaban su presión por una mayor justicia social, los estados democráticos impulsaron un “pacto” cuyo ideario ha pasado a formar parte del sentido común sobre la educación pública: que el desempeño educacional de las personas debiera ser el principal criterio para la distribución de las oportunidades laborales, especialmente en las posiciones más valoradas del mercado de trabajo, introduciendo así un dispositivo meritocrático capaz de potenciar una mayor movilidad social.

De este esbozo histórico es posible identificar tres características que 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 públicas². Ahora bien, superado el contexto histórico que le vio nacer y desarrollarse, ¿persisten razones para seguir apoyando a la educación pública? En cierto sentido los mismos objetivos de ciudadanía, competitividad y movilidad social conservan su vigencia en el siglo XXI, aunque en un escenario mucho más complejo e incierto que el decimonónico. A continuación se discute en cuatro grandes dimensiones las razones que fundamentan la presencia relevante de la educación pública en la actualidad.

La educación pública debe desarrollar proyectos educativos de interés común.

Éste fue el sentido original de la creación y expansión de los sistemas modernos de educación pública: las sociedades identifican ciertos requerimientos formativos para el desarrollo social (en un sentido amplio) y definen una educación que apunte a satisfacer dichos requerimientos. Se podría pensar que los requerimientos originales han perdido validez, pero esto no es así. La necesidad de formar a las personas en un sustrato cultural común que facilite la convivencia democrática ha adquirido renovada prioridad en las condiciones de la globalización, en que la migración ha acentuado el carácter multicultural de muchos países. Así, desafíos que parecían superados, como la alfabetización en la lengua nacional o el compromiso con las reglas del

² El que Francia y Estados Unidos hayan sido los dos paradigmas de educación pública en el mundo demuestra que lo esencial no está en una forma organizacional específica: mientras en Francia se trata de un servicio nacional estatal organizado “desde arriba hacia abajo”, en Estados Unidos la educación pública se organiza “de abajo hacia arriba” como una densa red de distritos escolares de base comunitaria. Lo que ambos sistemas comparten es que la propiedad y administración de los establecimientos educacionales radica en una autoridad pública.

estado democrático, han vuelto al primer lugar de las prioridades educacionales. Lo mismo puede decirse de las habilidades necesarias para desempeñarse competitivamente en el mundo del trabajo: la revolución tecnológica se ha acelerado enormemente y amenaza con dejar crónicamente marginados a quienes no adquieran sus códigos, que incluyen no sólo la adquisición de ciertas destrezas propiamente tecnológicas, sino habilidades superiores de razonamiento y comunicación.

Un aspecto importante de este tipo de requerimientos es que ellos se refieren también a las necesidades de desarrollo futuro de la sociedad, lo que implica mirar más allá del presente. Ni la democracia ni la industrialización eran una completa realidad cuando los estados decidieron apostar por una educación pública que las promoviese e hiciera viables. En otras palabras, lo que se espera de la educación pública no es solo que se adapte eficientemente a las condiciones actuales, sino que sienta las bases para superar dicho estado de cosas cuando el bien común lo precisa.

Los proyectos educacionales de interés común que la sociedad requiere desarrollar hoy van mucho más allá de estas dos dimensiones originales. Así por ejemplo, el desarrollo de las artes y las humanidades, la educación para el auto-cuidado y una vida saludable, la educación para la afectividad y la sexualidad, la educación para el consumo informado y responsable, la educación para el cuidado del medio ambiente, la educación en el respeto a los derechos humanos, la educación para la creatividad y el emprendimiento, por nombrar sólo algunos. Todos estos ejemplos comparten dos características: son críticos para el desarrollo humano de nuestras sociedades, pero –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 desarrollar estos proyectos educativos. Asegurar que esto se haga es el propósito de la educación pública. Ciertamente, la historia enseña que en muchos casos, luego de que la educación pública ha desarrollado este tipo de proyectos educacionales, la educación privada los ha adoptado.

La educación pública debe garantizar la existencia de una educación no particularista o excluyente.

Una de las características más permanentes de la educación privada es que tiende a organizarse en torno a proyectos educativos particulares, con una propuesta pedagógica, curricular u organizativa que convoca sólo a una fracción de las familias y alumnos. El ideario del establecimiento particular responde a las motivaciones de sus fundadores y propietarios, y típicamente busca conformar una comunidad escolar internamente homogénea en torno a la adhesión de ese ideario. Es muy relevante para la educación privada distinguirse del resto de las opciones educacionales porque de esa forma disminuye el riesgo de que haya “incompatibilidad” entre las familias y alumnos, y el proyecto educativo del establecimiento; igualmente importante es tener cierto derecho a seleccionar a los postulantes en función de dicho proyecto, y reservarse luego la atribución unilateral de excluir a los alumnos o familias que consideren que no lograron insertarse adecuadamente en la comunidad escolar, ya sea por razones de desempeño o conducta. Se trata de proyectos particularistas y –en medida variable- excluyentes. En un sistema así organizado los establecimientos educacionales tienden a replicar las divisiones sociales y culturales: hay diversidad entre ofertas alternativas, pero homogeneidad interna de las comunidades.

En cierto sentido esta lógica debilita el propósito de la educación institucional, que es romper el enclaustramiento y la omnipresencia de las comunidades y familias como agentes socializadores. La educación conecta al niño, al joven con la sociedad más amplia. La educación pública tiene como propósito ofrecer alternativas de educación no particularista ni excluyente, es decir, con vocación universal³. Las razones por las cuales se requiere este tipo de educación son múltiples. Primero, porque nada garantiza que la iniciativa privada sea capaz de ofrecer proyectos particularistas que lleguen a incluir a todos: puede haber alumnos o familias que no coincidan con ninguna de las ofertas existentes; además la capacidad de crear y mantener establecimientos educacionales está desigualmente distribuida, de forma que un sistema así organizado no reflejará fielmente la diversidad sociocultural de una nación. Segundo, porque son precisamente las categorías de alumnos y familias más vulnerables (minorías étnicas o raciales, grupos religiosos minoritarios, familias con menos recursos económicos, alumnos con dificultades de aprendizaje o problemas conductuales, etc.) las que enfrentan una probabilidad mayor de ser excluidas y por tanto, segregadas. Finalmente, porque organizado como comunidades educacionales internamente homogéneas y excluyentes el sistema escolar no promueve un principio esencial de la vida en las sociedades democráticas, cual es el de la tolerancia, la valoración y la cooperación entre personas y grupos diversos.

Esta dimensión integradora de la educación pública ha adquirido enorme relevancia y se ha hecho más dificultosa en las condiciones contemporáneas, marcadas por la re-emergencia y revalorización de identidades culturales que trascienden las fronteras nacionales. Adicionalmente, la preocupación por controlar y disminuir la segregación de la población estudiantil (ya sea por razones económicas, raciales o étnicas) también ha llevado a preocuparse especialmente de este aspecto de la educación pública.

La educación pública debe garantizar el derecho universal a la educación.

La noción de que la educación es un derecho de las personas es muy reciente: la Declaración Universal de los Derechos Humanos es posterior a la Segunda Guerra Mundial y la Convención sobre los Derechos del Niño es apenas de 1990. Es decir, los sistemas educacionales modernos se crearon y expandieron antes de que se consolidara esta concepción⁴. Sin embargo, una definición contemporánea de la educación pública debe poner en el centro de sus obligaciones la de garantizar el derecho universal a la educación. La definición de la educación como un derecho tiene al menos cuatro dimensiones con profundas implicancias para la educación pública.

La primera es que se trata de un derecho universal, que obliga al estado a garantizar el acceso a la educación con completa independencia de las características del niño-joven. Esto implica que la oferta de educación pública debe estar accesible para todos los sectores socioeconómicos, para todas las ubicaciones geográficas y para todos los niveles de capacidades o desempeños académicos. Además debe ser gratuita en los niveles que son también obligatorios. La segunda dimensión es que la educación debe tener cierta calidad, pues propende al pleno desarrollo de las

³ Los establecimientos públicos académicamente selectivos de educación secundaria pueden considerarse una excepción relativa a esta regla: en la medida en que su admisión se base exclusivamente en el desempeño escolar anterior de los alumnos el criterio sería meritocrático. Con todo, es evidente que este principio competitivo es problemático con una definición más exigente de equidad educativa.

⁴ La herramienta legal más utilizada para consolidar esta expansión fue la “educación obligatoria”, que enfatizaba la autoridad del estado para escolarizar a los niños y adolescentes, aun por sobre la voluntad de sus familias. La noción de “derecho a la educación” cambia este eje, haciendo obligatorio para el estado garantizar universalmente la educación a sus ciudadanos.

capacidades del niño-joven con miras a integrarse competentemente en la sociedad a la que pertenece. El estado debe asegurar un estándar adecuado de calidad. La tercera, es que el derecho a la educación debe ser satisfecho en condiciones de no discriminación, por medio de un trato digno y respetuoso del niño-joven. Esto exige, por ejemplo, que el acceso a la educación superior no esté condicionado por la capacidad de pago de los estudiantes, sino a criterios de mérito y justicia. La última dimensión es que el titular del derecho a la educación es el niño-joven, lo cual pone un límite a la autoridad de las familias respecto de sus hijos: la búsqueda del interés superior del niño. Esto obliga a reconocer (como la historia demuestra) que no siempre las familias deciden acertadamente en función de dicho interés superior, ya sea por desconocimiento, incapacidad o porque atienden otros intereses. Dado que las consecuencias de las decisiones educacionales se observan a muy largo plazo, no es difícil saber porqué las familias no siempre pueden anticipar correctamente dichas consecuencias. El hecho de que el niño-joven sea el titular del derecho a la educación también implica que su relación con los establecimientos educacionales no es la de un consumidor satisfaciendo un gusto, sino la de un ciudadano ejerciendo un derecho. Las sociedades han encontrado en la educación pública la forma institucional más adecuada para satisfacer simultáneamente el conjunto de estas características del derecho a la educación.

La plena satisfacción del derecho a la educación así definido tiene un importante correlato a nivel colectivo: es una base de legitimidad de la desigualdad de logros característica de las sociedades contemporáneas, en tanto en ella se juega buena parte del compromiso con la equidad social y la igualdad de oportunidades. Cada vez más la demanda por mayor justicia social ha sido canalizada hacia la garantía del derecho a la educación, porque se piensa que la educación constituye un más justo y eficiente distribuidor de las oportunidades futuras de las personas. Para que esta noción (sin duda optimista) sea plausible, es evidente que no puede la educación a su vez quedar sujeta a las desigualdades en las condiciones familiares de los niños-jóvenes.

La educación pública debe establecer un estándar práctico de calidad para el conjunto del sistema educacional.

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, tanto en los países más avanzados como en los de desarrollo intermedio. Ya no basta con extender el acceso a la educación, se requiere mejorar los logros de aprendizaje alcanzados por la población joven. En una concepción amplia, la misma definición de lo que cuenta como “aprendizajes de calidad” está en evolución, siendo cada vez más exigente para las instituciones educacionales. En una concepción más restringida, los propósitos de formación de capital humano, así como de identificación y desarrollo del talento en las personas, se sitúan al centro de los requerimientos sociales a la educación; para satisfacerlos, la educación requiere alcanzar estándares de calidad crecientes.

Este proceso está teniendo un profundo impacto en términos de renovar las herramientas de política educacional con que los estados cuentan para “asegurar” cierto nivel de calidad educacional. Sin embargo, es muy difícil establecer normativamente cuál es el estándar de calidad educacional que debe ser satisfecho por las instituciones educacionales. La evidencia señala más bien que, *grosso modo*, la calidad de los sistemas educacionales tiende a ser establecida en términos prácticos por el nivel alcanzado por el sistema de educación pública. En efecto, las comparaciones internacionales (incluyendo ciertamente el caso chileno) indican que en

promedio, los establecimientos privados de educación no logran resultados de aprendizaje superiores a los establecimientos públicos, una vez equiparadas las diferencias de recursos y del tipo de alumnado que ambos sectores educan (condiciones que tienden a favorecer a la educación privada). En consecuencia, el estado tiene en la educación pública una herramienta directa para establecer en la práctica un estándar de calidad para el sistema educacional y –por supuesto– para intentar elevarlo sistemáticamente si ello ha sido definido como la prioridad nacional.

El que, en términos de los logros de aprendizaje, la educación privada no haya demostrado ser cualitativamente superior a la pública es, en cierto modo, esperable, dado que los proveedores privados persiguen motivos adicionales para ofrecer educación (e.g. los establecimientos religiosos tienen exigentes propósitos formativos que inevitablemente compiten con los objetivos nacionales de calidad educacional en un sentido más restringido). Esta tensión es aun más nítida en el caso de los proveedores privados cuyo fin es el lucro: su interés por maximizar las ganancias les presiona por mantener la calidad al “mínimo aceptable”, lo cual choca con el interés público por elevar crecientemente la calidad educativa. La presencia del estado en el especial “mercado educacional” establece entonces un inestimable punto de referencia contra el cual evaluar la productividad del conjunto del sistema.

Corolario: el estado debe dar prioridad a la educación pública.

Las razones expuestas justifican que el estado dé prioridad a la educación pública, como en efecto lo hace en prácticamente todos los países con sistemas educacionales consolidados. ¿Podría no obstante el estado lograr los mismos propósitos a través de establecimientos privados? Para analizar esta posibilidad es importante recordar que lo que define a la educación pública no es que sea financiada con recursos del estado (de hecho, muchas comunidades han financiado directamente sus escuelas y los establecimientos públicos a veces cobran o piden aportes a los padres). En efecto, diversos estados financian establecimientos privados entregándoles diferentes tipos de subsidios (principalmente en dinero, recursos humanos, o exención de impuestos), y aunque el estado hace ciertas exigencias a los proveedores privados a cambio de los recursos que les entrega, no toma sin embargo el control de la administración de dichos establecimientos para decidir sobre las cuestiones críticas de la gestión educacional: los establecimientos privados continúan sirviendo primeramente los objetivos, intereses y orientaciones de sus propietarios. Es este hecho lo que impone un límite fundamental a la capacidad del estado de perseguir fines públicos a través de establecimientos educacionales privados.

En teoría, si fuese posible definir exacta y completamente todas las características de la educación deseable (cuestión que no parece posible), el estado podría utilizar regulaciones e incentivos monetarios para estimular el desarrollo de ofertas educacionales con las características deseables para el interés común. Esto tiene al menos dos problemas. Primero, dada la naturaleza eminentemente cultural de esta empresa, podría ocurrir que no existan proveedores privados interesados en ofrecer dicho servicio. Como lo demuestra el caso chileno, los proveedores privados aun financiados por el estado, ponen límites a la autoridad pública para implementar políticas educacionales en sus establecimientos, y podrían no estar dispuestos a transar dicha autonomía a cambio de un mayor subsidio. En el extremo, el estado debería elevar exageradamente el monto del subsidio para estimular la emergencia de la oferta educacional que quiere “comprar”. El segundo problema es que las regulaciones necesarias para hacer que los privados “produzcan” exactamente la educación que el estado requiere y luego fiscalizarla en el tiempo, supondrían una gestión extremadamente compleja, potencialmente ineficiente e ineficaz.

Además de los intereses de sus dueños, los establecimientos privados tienden a orientarse por las preferencias de las familias que constituyen su grupo objetivo, pero la suma de particularismos no hacen una sociedad: el interés privado de algunas familias no alcanza a constituir el interés general de la comunidad. Sin embargo, en este escenario, el bien público tiende a postergarse en las prioridades de los establecimientos privados. Esto es especialmente delicado en un contexto en que se requiere que crecientemente los proveedores educacionales orienten su acción por la búsqueda de niveles crecientes de calidad (definida ahora en un sentido amplio), lo que inevitablemente entra en tensión con los otros propósitos de los establecimientos privados.

Finalmente, dado que la educación escolar es un derecho universal, el estado se ha obligado a proveerla gratuitamente y en condiciones de igualdad de oportunidades a toda la población, pero la educación privada no tiene porqué asumir esa obligación estatal. En efecto, la evidencia muestra que la educación privada sistemáticamente excluye categorías de alumnos que considera menos atractivos de educar porque no encajan con el perfil de alumnos que buscan. Se podría pensar en sanciones y controles que obligasen a los establecimientos privados a educar a esos alumnos, pero esto subvierte las condiciones básicas de la relación de enseñanza-aprendizaje: los niños debieran ser educados en instituciones que así definen su misión, y no que lo hacen por mandato legal contra su voluntad.

Algunos piensan que la solución a todos los obstáculos señalados es simplemente “corregir el precio” de la educación, es decir, crear un sistema de incentivos monetarios lo suficientemente atractivo y diferenciado como para estimular exactamente la cantidad y tipo de oferta privada que el estado requiere en cada circunstancia. Esta utopía economicista, que define a los educadores como completamente manipulables en función del dinero, tiene al menos tres problemas. En primer lugar, olvida que históricamente en Chile y el mundo el propósito de los agentes privados que proveen educación no ha sido el lucro, sino la consecución de un cierto proyecto educativo, un ideario propio, en cuyo nombre se considera legítimo oponerse a algunos de los requerimientos que pueda el estado hacer. En segundo lugar, en el caso de un empresario educacional cuyo único propósito fuera el lucro, se requeriría que el estado fuese capaz de definir y regular completamente el servicio educacional “público” y en general todas las cuestiones sustantivas de la educación, y el empresario privado retuviese sólo las atribuciones de gestión, haciendo de la mayor eficiencia su fuente exclusiva de ganancia (como ha sido propuesto para la gestión privada de cárceles, carreteras y otras empresas públicas), lo cual antes se discutió como poco realista: demandaría un entramado institucional enormemente complejo lograr que el estado “contrate” con agentes privados con interés lucrativo precisamente el tipo de educación que requiere el bien común y al mismo tiempo evite los efectos indeseados (principalmente de baja calidad y segregación) que se tienden a producir. Finalmente, en educación la separación entre aspectos formales de gestión y aspectos sustantivos de educación es difusa, por no decir imposible: los “clientes” alumnos, son al mismo tiempo “coproductores” de la educación y simultáneamente son la “materia prima” principal de la producción educacional.

Todo lo dicho no tiene su origen en un ánimo descalificatorio de la educación privada. Se trata de reconocer en qué consiste su naturaleza y comprender por tanto sus potencialidades y limitaciones. En efecto, quienes defienden coherentemente la privatización de la educación postulan que su criterio de calidad no debe estar dado por las autoridades públicas, sino por la dinámica de oferta y demanda del mercado: “calidad” es por antonomasia lo que las familias eligen. No es difícil comprender por qué Milton Friedman, su principal referente académico desde la economía, terminó argumentando que incluso las leyes de escolaridad obligatoria no

tenían razón de ser. Para ellos, el interés público, el bien común en educación, prácticamente no existe o es irrelevante, porque se satisface mecánicamente atendiendo a los intereses privados.

Obviamente, tampoco se quiere afirmar que una institución educativa por el sólo hecho de ser pública garantiza automáticamente el cumplimiento de los propósitos señalados: prácticas discriminatorias, baja calidad, clientelismo, falta de innovación, son males que han aquejado a la educación pública en Chile y el mundo a lo largo de su historia. El punto está en reconocer que existen criterios más exigentes para evaluar la educación pública, porque su misión es más amplia y demandante. Además, mientras para los establecimientos privados cooperar con el bien común es una opción entre otras, para la educación pública es su obligación esencial. En ello se basa la necesidad de que el estado tenga con la educación pública un trato preferente.

Debilitamiento de la educación pública en Chile e indiferencia del estado⁵

Uno de los temas de conflicto más recurrentes en Chile en las últimas décadas ha sido la política que el país debiera tener en términos de su educación pública. Es en verdad sorprendente que, respecto de este asunto tan importante para la educación nacional, la última política relevante se haya implementado hace tres décadas, durante los años 1980s. En ese entonces se transfirió la administración de las escuelas y liceos públicos desde el Ministerio de Educación hacia las municipalidades. Basta señalar que la educación pública se ha reducido a la mitad de lo que era cuando se inició la “municipalización”, para concluir que dicha reforma no la hizo florecer ni prosperar. Es cierto que desde el retorno a la democracia se implementaron muchas y muy relevantes políticas en educación, pero prácticamente todas ellas no estuvieron dirigidas a fortalecer especialmente la educación pública, sino al conjunto de establecimientos subvencionados por el estado, fuesen públicos o privados. El argumento dado fue que las escuelas privadas que reciben subsidios del estado se convertían por ese hecho en parte de la educación pública. Así, a pesar de la dramática reducción de la educación municipal y su evidente debilitamiento, se consideró que el estado no debía “intervenir” en ese asunto, sino dejarlo a la libre dinámica del mercado escolar.

Esta falta de convicción de una buena parte de la elite política, académica y económica chilena sobre la necesidad de fortalecer la educación pública es –a mi juicio– la principal razón por la cual ella fue olvidada en la reforma de 1996, en el acuerdo por la calidad de 2007 y en la “revolución educacional” de 2010. Los líderes nacionales debieran tener claro que la falta de consenso para actuar sobre esta materia no dejará las cosas como están: mantener el *status quo* es decidir a favor de la privatización de la educación chilena. ¿Se imaginan ellos un Chile sin educación pública? Tal vez la mayoría no y se trate más bien de un error de apreciación: las dramáticas cifras de la crisis de la educación municipal debieran ser suficiente para hacerles cambiar de postura... pero debe ser pronto; quizás la próxima vez no haya retorno posible y volvamos al Chile colonial, cuando la educación no era un asunto de estado.

En este sentido, es importante comprender que los problemas que enfrenta la educación pública son múltiples y no se reducen a la falta de voluntad de los alcaldes, la incompetencia de algunos municipios, o a la mera carencia de recursos. En términos muy sintéticos, el debilitamiento de la educación pública tiene sus causas en cinco órdenes de factores. Primero, porque existe un conjunto de regulaciones asimétricas que favorecen a los establecimientos privados subvencionados, haciendo que la educación pública enfrente una virtual “competencia desleal” (e.g. las escuelas privadas reciben la misma subvención, pero no están obligadas a respetar las

⁵ Esta y la siguiente sección se refieren a la educación escolar; sobre educación superior ver Bellei y Pérez op.cit.

mismas regulaciones ni a hacerse cargo de todos los estudiantes); segundo, porque el diseño institucional de administración municipal es defectuoso (e.g. la inmensa mayoría de los municipios son muy débiles para hacerse cargo de la educación, los alcaldes no tienen incentivos para priorizar la educación pública); tercero, porque los instrumentos financieros son inadecuados y los montos, insuficientes (e.g. restricciones para invertir en nuevos establecimientos, regulaciones laborales sin financiamiento garantizado, subsidio que no financia equipos profesionales supra-escolares); cuarto, porque el Ministerio de Educación y la institucionalidad educacional no reconocen la especificidad de la educación pública, lo que impide identificar sus problemas, monitorearla y exigir responsabilidades, y diseñar políticas de mejoramiento eficaces; y, finalmente, porque la municipalización de la educación nunca ha contado con el respaldo ciudadano (e.g. en una encuesta del Centro de Estudios Públicos de 2006, sólo el 8% de los chilenos se manifestó de acuerdo con que los municipios administren la educación pública) y la educación municipal enfrenta un severo desprestigio social, elementos ambos que en un sistema de libre elección de establecimientos son potencialmente destructivos para la educación pública.

La educación pública que Chile necesita: cinco líneas de acción.

El fortalecimiento de la educación pública demandará tiempo, recursos y sobre todo la convicción política de que es necesario llevarlo a cabo. No basta con los cambios institucionales generales que se han impulsado (creación de una Superintendencia de Educación y de una Agencia de la Calidad) ni con las políticas universales de mejoramiento de la calidad educativa (e.g. formación y capacitación docente); tampoco es suficiente atacar los síntomas del problema (desfinanciamiento municipal, cierre o fusión de escuelas), ni limitarse al sector público olvidando las dinámicas sistémicas de su relación con el sector privado subvencionado. Se trata de un desafío de marca mayor. Para visualizarlo, a continuación se proponen cinco líneas de acción, que abordan cada una de las dimensiones problemáticas antes identificadas.

i) Limitar y regular la competencia de los establecimientos privados financiados por el estado.

No es razonable que el estado financie indiscriminadamente a los establecimientos privados y que éstos se constituyan en una fuente de competencia desleal para la educación pública. Para acceder a los recursos públicos, el estado debe poner mayores requisitos a los proveedores privados, referidos a la calidad de los servicios, al grado en que efectivamente se requiere más oferentes en una determinada zona y al nivel de compromiso con prácticas integradoras y no discriminatorias. Adicionalmente, es preciso identificar todas las regulaciones asimétricas que perjudican a la educación pública y resolver dicha asimetría “caso-a-caso”, ya sea entregando los recursos adicionales que la educación pública requiera, haciendo obligatorio para los agentes privados el cumplimiento de dicha regulación, o modificando la norma si se la considera inconveniente. Finalmente, el estado debe limitar al máximo toda forma de discriminación hacia los alumnos y sus familias, y evitar que instituciones financiadas con recursos públicos contribuyan a la segregación escolar; esto implica, por ejemplo, eliminar el financiamiento compartido, y prohibir efectivamente los procesos de selección y expulsión de alumnos basados en la condición económica, académica o cualquier otra discriminatoria.

ii) Des-municipalizar (y des-alcaldizar) la educación escolar.

El estado debiera crear una institucionalidad *ad hoc* para la gestión de sus establecimientos educacionales: el sistema escolar público es lo suficientemente grande, complejo, especializado y relevante, por lo que amerita ser administrado por una institución profesional que tenga ésta como única función. Una alternativa es conformar agencias locales de educación pública

(corporaciones de derecho público o servicios públicos descentralizados), administrativa y financieramente descentralizadas, que tengan la responsabilidad de administrar la educación pública en una determinada zona geográfica (equivalente a una comuna muy populosa, o a varias comunas menos pobladas). Estas agencias debieran asumir el conjunto de las responsabilidades de la gestión educacional, tanto administrativas y financieras (incluyendo la contratación del personal docente), como técnicas pedagógicas, incluyendo la supervisión y asesoría de sus establecimientos. El personal de estas agencias debiera ser altamente especializado, con sólidas competencias profesionales en el campo de la gestión y mejoramiento educacional; su director debiese ser seleccionado a través del Sistema de Alta Dirección Pública y permanecer en su cargo por un período aproximado de cinco años, con posibilidad de reelección en base a la calidad de su desempeño. Un Consejo Local de Educación Pública, integrado por representantes de actores educacionales y no educacionales, debiese asesorar y fiscalizar el trabajo de cada agencia.

iii) Financiar adecuadamente la educación pública.

El sistema de financiamiento actual tiene serias falencias que es urgente corregir. En primer lugar, la subvención escolar por alumno debe estimarse en base a estudios de costos de operación de un establecimiento educacional de calidad y eficiente (considerando los factores contextuales que alteran dichos costos); para el caso de escuelas públicas, esos costos deben considerar las regulaciones especiales a las que están obligadas y se considere justificado mantener (hecha esta salvedad, la subvención por alumno así estimada podría mantenerse común para establecimientos públicos y privados). En segundo lugar, se debe crear una línea de inversión para financiar la expansión de la educación pública (básicamente su infraestructura) en base a estudios de dinámicas poblacionales, pero también asegurando una presencia relevante de educación pública a lo largo del país. Estos fondos debiesen estar limitados a financiar establecimientos públicos. En tercer lugar, se debiese financiar directamente los costos de las agencias locales de educación pública, con el propósito de garantizar que el estado cuente con una red nacional de estas entidades de calidad suficiente para cumplir su misión, con relativa independencia del tamaño y nivel socioeconómico de la población escolar que sirve. Finalmente, se debe crear una línea de inversión para el mejoramiento educacional, distribuida en base a las necesidades del desarrollo nacional y local, la necesidad social y educativa, y las políticas de mejoramiento educacional del Ministerio de Educación; este fondo debiera operar contra proyectos de mejoramiento y convenios de desempeño con las agencias locales de educación pública. Estos recursos debieran estar destinados prioritariamente a la educación pública, pero también podrían abrirse a las instituciones privadas sin fines de lucro, gratuitas y no discriminatorias.

iv) Gobernar efectivamente la educación pública.

Las instituciones que gobiernan el campo de la educación deberán adaptar su institucionalidad para reconocer las especiales características de la educación pública y ayudarla a cumplir su misión. Así por ejemplo, el Ministerio de Educación deberá impulsar políticas de desarrollo para este sector (la primera prioridad será el diseño de una fase de transición entre la actual administración municipal y la instalación de la red de agencias locales de educación pública). La Superintendencia de Educación deberá crear un sistema de control adecuado al carácter supraescolar de la administración de la educación pública y establecer mecanismos institucionales de comunicación con los Consejos Locales de Educación. La Agencia de la Calidad deberá no sólo monitorear los estándares de calidad educacional a nivel de los establecimientos, sino crear y monitorear estándares de calidad para orientar y evaluar el trabajo de las propias agencias locales de educación pública, que incluyan criterios referidos a su misión

especial, como por ejemplo, mantener y aumentar su participación relativa en la provisión de educación en su zona geográfica. El conjunto de estos cambios institucionales expresan un verdadero “reencuentro” del estado con su propia educación, pero bajo una modalidad muy distinta a la del viejo estado docente.

v) Relegitimar socialmente la educación pública.

En las últimas décadas la educación pública chilena ha estado relativamente abandonada por las políticas, ha sido motivo de confrontación ideológico-partidista y ha sido desprestigiada sistemáticamente por los medios de comunicación social. La “defensa” de la educación pública ha sido estigmatizada como una demanda corporativa del Colegio de Profesores, un reclamo gremial de los alcaldes y un problema social de los más pobres; también ha sido un recurrido eslogan para campañas políticas, que se olvida al día siguiente de las votaciones. Todo esto ha dañado la visión que la sociedad chilena tiene sobre su educación pública y muchas familias, especialmente de clase media y alta, han perdido la confianza en que los establecimientos públicos puedan ofrecer oportunidades de aprendizaje de calidad en un ambiente sano para sus hijos. Recuperar esta confianza es un objetivo prioritario para el éxito de esta empresa. Afortunadamente, los movimientos estudiantiles de 2006 y 2011 han resituado la discusión sobre la educación pública como una prioridad nacional y han despertado una esperanzadora adhesión en la ciudadanía. El próximo paso es que los líderes de opinión, las autoridades gubernamentales y los diferentes sectores políticos concuerden en la necesidad y urgencia de fortalecer la educación pública. En definitiva, se trata de devolver a la educación pública su carácter estratégico para el país, reconociendo que es inconveniente discutir los asuntos de interés público desde la sola óptica del interés privado. Una educación pública relevante y de calidad es lo que Chile necesita, y es de interés nacional lograrlo, independiente de si los hijos van o no a escuelas públicas, e incluso independiente de si se tiene o no hijos. De eso se trata un país.