

RE-CONSTRUIR LA EDUCACIÓN PÚBLICA: ¿UN DESAFÍO POSIBLE?

En el mes de enero recién pasado, convocamos como Observatorio Chileno de Políticas Educativas a diversas organizaciones educativas a debatir acerca del estado actual de la Educación Pública y a pensar de manera conjunta posibilidades para su reconstrucción. Nos reunimos alrededor de 30 personas, entre docentes, estudiantes e investigadoras/es, pertenecientes a cerca de 15 organizaciones sociales y educativas. Dos preguntas orientaron nuestra conversación: ¿cuáles son los elementos centrales de diagnóstico de la Educación Pública? y ¿cuáles son los elementos centrales para reconstruir la Educación Pública?

En estos momentos, en que comienza a generarse un amplio debate respecto a lo que el Gobierno ha llamado una nueva “reforma educativa”, compartimos una breve sistematización de lo discutido en esta jornada. Esperamos que el presente documento sirva como insumo al trabajo educativo y organizativo que se está forjando en diversos lugares del país.

I. ¿Cuáles son los elementos centrales de diagnóstico de la Educación Pública?

A más de 30 años de la implantación del modelo neoliberal, el mundo social organizado ha logrado instalar la idea de que la educación chilena vive una crisis, que erosiona su sentido público y pone en entredicho su pertinencia social para las grandes mayorías de nuestro país. Las respuestas de la elite, a propósito de las movilizaciones del año 2006, sólo han servido para aumentar la desigualdad educativa, fortalecer el sistema particular subvencionado por el Estado y, en definitiva, profundizar el mercado educativo¹.

Entre los problemas más graves, se destacan:

1. *Desigualdad y segmentación socioeconómica y sociocultural*

En primer lugar, la alta segmentación socio educativa, la que es incluso mayor que la segregación territorial en nuestro país. Al respecto, la Organización para el Comercio y el Desarrollo Económico, en su revisión de las políticas educativas implementadas en Chile, ha señalado con toda claridad que el nuestro es un “sistema escolar conscientemente estructurado por clases sociales” (Informe OCDE: 2004).

¹ Entre estas regulaciones se encuentran: Ley General de Educación (2009) <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1006043> , Ley de Subvención Escolar Preferencial (2008) <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=269001> Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización (2011) <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1028635> , Ley de Calidad y Equidad de la Educación (2011) <http://www.leychile.cl/Navegar?idLey=20501>

A estas alturas, es un lugar común apuntar que, en nuestro país, la alta segregación educativa implica que los estudiantes más desaventajados estudian en escuelas municipales; mientras, el sistema particular subvencionado obtiene ventajas producto de la selección de su estudiantado; por último, el sistema particular concentra a la elite económica del país, del cual además proviene la mayor parte del empresariado y clase política del país². Cabe hacer notar, además, que esta desigualdad se alimenta con el principal mecanismo de selección de las escuelas particulares subvencionadas: el financiamiento compartido, el cual segmenta según la capacidad de pago de las familias. Al año 2010, el conjunto de las escuelas privadas con subvención recolectó un total de \$ 237.770.369.856 en pesos del año, representado un 99,1% del total del financiamiento compartido recibido³.

Año	Ingresos totales FICOM	Porcentaje del total según año	Dependencia
2.004	\$ 2.612.061.696,00	1,8 %	Municipal
2.004	\$ 149.010.542.404,00	98,3 %	Particular Subvencionado
2.010	\$ 2.243.172.882,00	0,9 %	Municipal
2.010	\$ 237.770.369.856,00	99,1 %	Particular Subvencionado

Tabla 1: Montos financiamiento compartido según tipo de dependencia, en pesos del año. Elaborado a partir de solicitud información de Transparencia MINEDUC

La mercantilización del sistema educativo chileno ha llevado a que el sistema educativo sea despolitizado. A propósito de la desigualdad estructural, ésta se ha naturalizado, no haciéndose cargo de la carga reproductiva del sistema. La escuela chilena no sólo se hace cargo de estudiantes de distinto origen socioeconómico, sino que sigue perpetuando esta diferencia a través de un “apartheid educativo”.

El impacto subjetivo de esto es evidente: el imaginario de lo público ha sido cada vez más asociado hacia la carencia y al déficit. Como consecuencia, existe una estigmatización de la sociedad hacia la

2 Para más información, ver reportaje de La Tercera “60% de los líderes políticos del país egresó de colegios particulares pagados. En cinco colegios estudió casi el 20% de los senadores, diputados y principales autoridades de gobierno” <http://www.latercera.com/noticia/politica/2013/10/674-546766-9-60-de-los-lideres-politicos-del-pais-egreso-de-colegios-particulares-pagados.shtml>

3 El restante 1% proviene del financiamiento compartido que cobran las escuelas municipales de las comunas más ricas de Chile, que son las que usualmente adoptan este mecanismo de financiamiento.

Educación Pública. Es la misma sociedad la que está generando sobre la Educación Pública una visión peyorativa.

2. *Estrechamiento del currículum y pérdida del sentido de la Educación: ¿qué y para qué se educa?*

Es patente la pérdida de sentido y falta de pertinencia social de la educación, al menos en la experiencia escolar de las mayorías populares de nuestro país. Esto se refleja, entre otras cosas, en la estandarización del currículum y del quehacer de los docentes. Chile cuenta con una prueba estandarizada, que supone medir la calidad de la Educación, pero que ha sido históricamente resistida por los actores educativos, ya que supone un estrechamiento de lo que debiera o no enseñarse, así como también supone una presión constante hacia las escuelas por competir en la transmisión de la mayor cantidad de contenidos posibles⁴.

Uno de los más fuertes cuestionamientos es que falta un proyecto social hacia dónde apunta la educación chilena, en la cual ni los profesores, ni los asistentes, ni los estudiantes ni las familias tienen claridad a ciencia cierta de hacia dónde debería ir un modelo de Educación que sea pertinente y común a todos. Existe un fuerte cuestionamiento respecto a conceptos que son lugares comunes, pero vacíos de contenidos: dos ejemplos de esto lo constituyen la mejora de los aprendizajes y la calidad de la Educación, verdaderas cajas de resonancia que se instalan en el sentido común por parte de la elite gobernante, pero que ante la pregunta por el significado de cada una, carecen de una definición sustantiva, reduciéndose sólo a lo medible y procedimental⁵. De esta manera, por más ofertas de financiamiento, por promesas de mayor control administrativo estatal de la educación, no se divisan elementos de contenido, que nutran en un sentido fuerte la Educación Pública.

Por otra parte, la escuela chilena no se hace cargo de la heterogeneidad de necesidades. La diversidad educativa ha sido tratada solamente desde lógicas gerencialistas, por la vía de subvenciones complementarias.

Por último, un elemento relevado de la crisis se relaciona con el autoritarismo del sistema escolar. Esto se refleja tanto en una falta de participación auténtica, toda vez que las políticas educativas responden a un esquema de arriba hacia abajo, sin retroalimentación y consulta a las bases. Uno de

4 Al respecto, ver la investigación reciente financiada por el Consejo Nacional de Educación, de María Teresa Flórez, perteneciente a la Universidad de Oxford: http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionInvestigacion/investigacion_estudios_y_documentos_de_la_sectec_pdf.aspx?strArt=An%20El%20crisis%20de%20la%20validez%20del%20sistema%20de%20medici%20F3n%20de%20la%20calidad%20de%20la%20educaci%20F3n%20%28SIMCE%29&idArticulo=1080

5 Para más detalle, ver artículo de Iván Salinas en El Mostrador: “SIMCE, la locura de la calidad”. <http://www.elmostrador.cl/opinion/2013/12/12/simce-la-locura-de-la-calidad/>

los puntos más polémicos lo representa la libertad de enseñanza, que en la práctica se traduce en la potestad de los sostenedores del sistema particular y municipal de tomar decisiones sin considerar a los integrantes de sus respectivas comunidades educativas⁶.

3. *El declive del concepto de lo Público en la educación*

En definitiva, los elementos anteriores grafican la conclusión principal de más de 30 años de políticas de mercantilización de la Educación: *el debilitamiento del concepto de lo público y de la escuela pública*. Un elemento de profunda contradicción en el sistema es la equiparación de lo público hacia la lógica de la gestión privada. Las escuelas, independiente de su dependencia administrativa, se les impone modelos de funcionamiento similares al de una empresa.

En efecto, las políticas educativas que, desde la dictadura, e incluyendo a los 20 años de Concertación y los cuatro años de la derecha posteriores, han tendido a fortalecer la privatización de la Educación, tanto desde su financiamiento como en sus lógicas de administración. Un ejemplo patente de esto es la creación de la Subvención Preferencial. Dado que está basada en la igualdad de trato entre lo público y lo privado – establecido a su vez como un derecho con garantía constitucional – ésta ha tendido, más que a fortalecer, a hacer desaparecer la Educación Pública. Desde el Estado, la Ley SEP representa un símbolo de que “apoyar” la Educación pública se ha asociado a situarse en un apoyo focalizado hacia las llamadas “escuelas vulnerables”⁷.

Esto ha conducido en la práctica que, de 78% de matrícula en educación pública y 15% de educación particular subvencionada al año 1981, al año 2012 nos encontremos que el sistema particular subvencionado alcanza un 53% de cobertura, mientras que el sistema municipalizado de Educación llegue sólo a un 39%. Asimismo, desde el año 2008 (año de la promulgación de la Ley General de Educación) se han cerrado 420 establecimientos municipales.

6 Como muestra de aquello, en el 2005 se aprueba en el congreso la instauración de consejos escolares, pero sin carácter resolutivo, a menos que el sostenedor así lo estableciere.

7 Siendo este sistema de “vouchers” para estudiantes “vulnerables” además ésta un negocio muy rentable y controvertido. A partir de solicitud hecha a Transparencia del Ministerio de Educación, para el año 2012, se repartieron en total más de 329 mil millones de pesos, de los cuales 139 mil millones fueron depositados a escuelas particulares subvencionados.

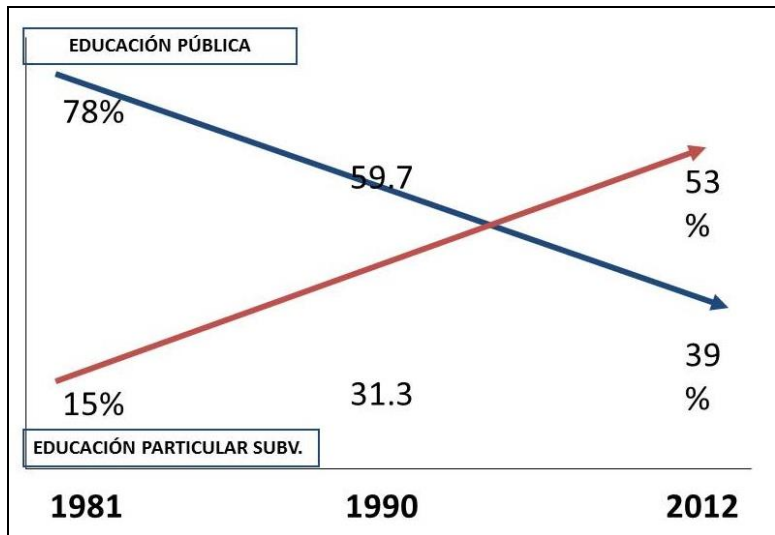


Tabla 2: Evolución de la matrícula municipal y particular subvencionada.

Esta evolución de la matrícula está aparejada a su vez con el destino del financiamiento del Estado hacia las instituciones de dependencia municipal y particular subvencionada. Si se compara el escenario en el año 2008 (antes de la promulgación de la Ley General de Educación) hasta el 2013, se observa que el sistema municipal en conjunto estancó el aporte recibido por el Estado, los colegios particulares subvencionados han ido aumentando el monto de subvención recibida, incrementando la brecha con las escuelas municipales.

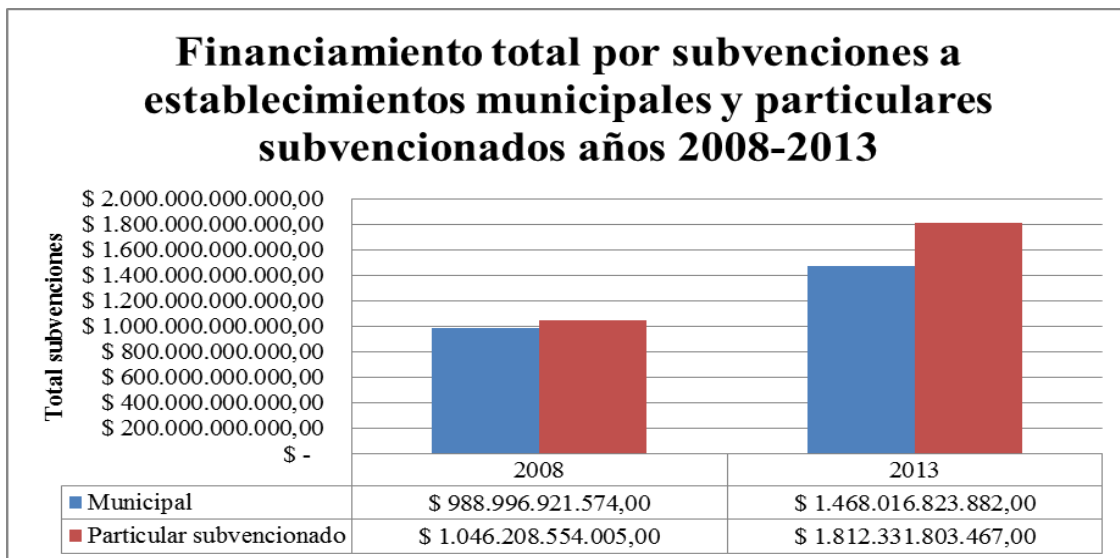


Tabla 3: financiamiento hacia establecimientos municipales y particulares subvencionados ente los años 2008 y 2013. Elaboración propia a partir de información proporcionada por sitio data.mineduc.cl

Actualmente, lo que está en disputa no es la Educación Pública, sino que la discusión se está reduciendo al acceso al bien, especialmente en lo referente a la discusión sobre la gratuidad. Por eso se genera este contrasentido, dado que la Educación no ha sido entendida en su cabal sentido, sino como un bien de consumo.

Tampoco las universidades – independiente de su administración- han respondido al desafío de desarrollar un modelo de Educación pública. Más bien, estas instituciones se han situado en el imaginario como lugares de paso que eventualmente podrían generar movilidad social⁸, en vez de constituirse en espacios de generación y construcción del conocimiento que sirva para la Educación de las mayorías.

Ante esto, diversos actores sociales y educativos, asumiendo tradiciones centenarias de agrupamiento sin responder a lógicas estatales, han transitado hacia un control de sus propias comunidades educativas. Esto ha sucedido debido a que la sociedad desconfía del Estado y, por esto, se generan soluciones alternativas⁹.

II. Desafíos para una Educación Pública pertinente y con participación auténtica de los actores educativos

Diversas organizaciones sociales educativas han desarrollado propuestas para reconstruir nuestro sistema educativo, alejándolo de las orientaciones del mercado y la competencia¹⁰. Hoy quisimos

8 Al respecto, Núñez y Risco (2004) señalan que, pese a que debido al incremento de instituciones de educación ha habido una tímida movilidad social, Chile tiene un nivel de movilidad intergeneracional muy bajo, comparado con la evidencia internacional. Ver: <http://www.econ.uchile.cl/uploads/publicacion/1e400f38-ebad-4a8f-9271-13929535eb48.pdf>.

9 Se pueden señalar múltiples esfuerzos que intentan ejercer algún tipo de control sobre los procesos educativos, tal como ha ocurrido en el Colegio Paulo Freire del MPL, la Escuela Pública Comunitaria, la Escuela República Dominicana en La Florida, el Liceo Metropolitano de Adultos en Santiago, entre otras experiencias.

10 Ejemplo de esto lo constituye el documento de la ACES “Por la Educación que queremos” (2011) http://www.opech.cl/comunicaciones/2012/05/aces_final.pdf, las “Propuestas para establecer un Sistema Educativo Público para las mayorías ciudadanas” de la Mancomunal del Pensamiento Crítico (2010) http://www.opech.cl/inv/analisis/propuestas_mancomunal_opec.pdf, la “Síntesis de propuestas de transformación democrática del sistema educativo y fortalecimiento de la Educación Pública” del Bloque Social por la Educación (2008) http://www.opech.cl/editoriales/2008_09/2008_09_13_seminario_taller.pdf, Congreso Nacional de Educación (2009) <http://www.revistadocencia.cl/pdf/20100730201333.pdf> y el Congreso Curricular del Colegio de Profesores (2005) <http://www.revistadocencia.cl/pdf/20100830035248.pdf>, entre otras propuestas.

reafirmar algunos ejes centrales que requieren ser incorporados como desafíos a abordar en el debate educativo. Entre éstos, se encuentran:

1. *Redefinición de lo público y fortalecimiento de las comunidades*

En primer lugar, se requiere establecer principios orientadores del sistema. Éstos deben ser de una radicalidad que expresen la voluntad de un cambio institucional y que primordialmente desemboquen en una definición constitucional de la educación como un derecho social garantizado por el estado.

Dichos cambios deben ser, inevitablemente, pensados e implementados a través de procesos participativos. Nuevamente, no pueden ser ni los políticos, ni la elite empresarial y religiosa, ni tampoco sus “expertos ad hoc”, los que instalen en esos temas, tal como sucedió con la fallida Ley General de Educación, que no alteró los pilares del modelo.

Dotar de un nuevo significado a lo público implica otorgar un nuevo rol a las comunidades, no sólo de carácter simbólico. Por esto, se requiere crear un nuevo proyecto educativo desde las comunidades, que sea pertinente, tanto respecto a las necesidades productivas del país, como a las necesidades de la sociedad en su conjunto.

También implica la necesidad de discutir qué implica en definitiva lo público. Ante la arremetida de instituciones privadas que pretenden apropiarse del significado de lo público, se requiere posicionar el concepto de Educación Pública en sentido fuerte, que sea atingente a las necesidades actuales de las grandes mayorías de nuestro país. Educación pública no puede ser sólo (como ocurre con la educación municipal) la Educación de los pobres, pero eso requiere también la necesidad de la crítica y no de alineamientos oportunistas¹¹. Reconstruir la educación pública requiere de definiciones globales, en términos de administración y financiamiento estatal, participación de la comunidad, currículum integral y pertinente, articulación con un proyecto de país, etc.

2. *Modelo de financiamiento y administración*

Es imprescindible que otro de los pilares fundamentales para reconstruir la Educación pública sea sustraerla de la competencia. Para esto, se requiere cambiar el financiamiento sustentado en el subsidio a la demanda por uno que sea preferencial para las instituciones que son propias del Estado¹². Además, dicho modelo debiera responder a un financiamiento basal¹³.

11 La Nueva Mayoría ha dejado constancia de una defensa de la Educación Pública, pero sin definirla claramente, lo que provoca desconfianza viniendo de una coalición que gobernó durante 20 años y que, en lo esencial, profundizó el modelo económico neoliberal.

12 Además, el gasto público de Chile en Educación como proporción del total invertido alcanza sólo el 57,9% (en donde el gasto de las familias chilenas en Educación representa el 37,8%), mientras que en

Asimismo, un sistema de Educación Pública debe sustentarse en un sistema estatal, pero de carácter descentralizado, que implique una participación auténtica de carácter comunitario. Existen experiencias que nutren significativamente la discusión y que muestran que, aun cuando ha sido el propio Estado a través de sus municipios los que han arremetido contra la Educación pública, son los actores educativos de estas comunidades los que han enriquecido y han dotado de contenido y forma la Educación Pública.

3. *Curriculum*

En esta dimensión, es imperativo eliminar las lógicas de evaluación estandarizadas, que están enfocadas en construir *ránkings* en el mercado educativo para premiar a las escuelas con alto puntaje y castigar a las escuelas con bajos resultados, principalmente a las municipales por el tipo de estudiantes que reciben. En este sentido, el SIMCE juega un rol fundamental como evaluación censal, la cual tiende a culpabilizar escuelas¹⁴.

Igualmente, contrario al pragmatismo del gerenciamiento educativo vigente, debemos posicionar el sentido y los fines de la Educación. Diversas organizaciones y actores sociales comienzan a considerar las problemáticas del currículum¹⁵, sin embargo es preciso seguir discutiendo sobre qué es y para qué es la Educación. En definitiva, poner lo sustantivo de la Educación por sobre la discusión técnica y de procedimientos que promueve el modelo neoliberal.

4. *Profesorado*

En la discusión sobre un nuevo sistema público de Educación no puede faltar la integración de los docentes y los trabajadores de la Educación. Es preciso combatir el desinterés y la falta de tiempo del profesorado.

Una educación pública fuerte requiere redefinir el rol de los docentes y trabajadores de la Educación en general. Por lo mismo, se requiere transformar en las aulas la lógica de autoridad,

Finlandia, referente educativo a nivel mundial, éste alcanza el 97,6%. Por cierto, en el caso finlandés sus escuelas son de propiedad pública y por tanto, ese financiamiento se dirige en su totalidad a dichas escuelas.

13 Los sostenedores educacionales no tienen ninguna restricción para la instalación de establecimientos. La mayor parte de los sostenedores privados se asientan en zonas urbanas en donde hay suficiente población, así como también construyen asociados a proyectos inmobiliarios. No es casualidad que la mayor cantidad de provisión particular subvencionada al año 2013 esté precisamente en las comunas con más población del país: Maipú (182 colegios), Puente Alto (176) y La Florida (169). En cambio, 55 comunas (las de menos población) no cuentan con escuelas particulares subvencionadas y 51 comunas tienen dos establecimientos o menos.

14 Para este año 2014, se aplicarán 17 pruebas SIMCE, distribuidas en los cursos de 2°, 4°, 6° y 8° básico, así como en 2° y 3° medio.

¹⁵ Ver nota 10.



recreando la idea de comunidad y vínculo con los estudiantes. Esto debiere conducir a una democratización del trabajo en aula.

Además, es preciso cambiar el núcleo duro de la formación inicial docente y de la formación continua. Para el primer caso, ésta debe tener mayor conexión con la cotidianidad de las salas de clases y debe desarrollar una pedagogía crítica. En el caso de la segunda, ésta debe dejar de basar su provisión en mecanismos de mercado y cumplir un rol sólo accesorio en la formación docente, lo cual es posible observar en la oferta de cursos acreditados por el Ministerio, que no tienen pertinencia para la realidad social del país. Un nuevo proyecto educativo requiere de docentes comprometidos con su comunidad, con adecuadas condiciones laborales, que les permitan dedicarse a tareas tan complejas como la inserción en la comunidad local, la investigación sobre la práctica, el trabajo colaborativo, la innovación y creación curricular, la vinculación con estudiantes o la participación en equipos multi disciplinarios.

A modo de cierre, para este nuevo escenario, se necesita la articulación en torno al significado de lo público. También esto implica un cuestionamiento al modelo de Estado vigente. Ciertamente, ha sido el Estado neoliberal instaurado hoy en día el promotor más activo de la mercantilización.

Como se ha visto en el debate de los últimos años, cualquier discusión que no toma en consideración las propuestas de los movimientos sociales se limita a una discusión de intereses corporativos. Por eso, es imprescindible que en este momento de oferta de propuestas se derriben los pilares del sistema y se construya colectivamente un proyecto educativo de país que dé sentido al espacio público.