

Elementos para un análisis crítico del proyecto de ley de desmunicipalización.

A fines del año 2015 el gobierno de la “nueva mayoría” envió al congreso el proyecto de ley de desmunicipalización de la educación escolar, con el nombre de “nuevo sistema de educación pública”¹.

La desmunicipalización ha sido una demanda histórica del movimiento social por la educación. Primero, planteada por el Colegio de Profesores en los años '90 y luego puesta con fuerza en el debate social por los estudiantes a partir del año 2006. En la raíz de esta demanda estaban aspectos como:

- La crítica global al rol preponderante de los **sostenedores**, no sólo municipales, sino también particulares subvencionados. Según la legislación chilena, los sostenedores tienen la potestad para decidir sobre los aspectos centrales de los procesos educativos: contrataciones y despidos, expulsiones de estudiantes, ajustes curriculares. Diversos estudios señalan que aproximadamente solo 30 municipios cuentan con equipos técnicos especializados en educación, por cierto se trata de los municipios más ricos del país. Una situación similar o peor presentan muchos sostenedores particulares.
- La crítica al fracaso de la **descentralización** que se prometió al momento de municipalizar la educación. Si bien al municipalizar, se restringe el poder de decisión del Ministerio de Educación, en la práctica se aloja todo el poder en los sostenedores, esta especie de “gerentes de empresa”, desplazando el rol que debieran tener las comunidades educativas en la educación.
- La **desigualdad** que, en la práctica, genera la municipalización y el sistema de sostenedores, pues los recursos para la educación de niños/as y jóvenes depende de las capacidades financieras y la gestión que realiza cada municipalidad (sabemos que las diferencias de recursos que manejan los municipios es brutal, por ejemplo entre Las Condes y La Pintana).
- El permanente desmedro que ha vivido la educación municipal en el modelo de educación de mercado, que se centra en captar matrículas para recibir subvención, en medio de permanentes señales de los gobiernos respecto de que la calidad de la educación es el puntaje SIMCE². Esto ha significado una **brutal caída en la cobertura de la educación pública** desde el 78% del total de la matrícula el año 1980, al actual 36% de la matrícula total (en el que se ubican los estudiantes más pobres del país).
- La crítica al **modelo de financiamiento** (subvención a la demanda o *voucher*) que hace competir a las escuelas públicas con las privadas por los recursos.

De esta manera, Chile es uno de los pocos países en el mundo en donde el gasto público en educación va mayoritariamente hacia instituciones educativas privadas, en desmedro de la Educación Pública.

¹ El proyecto de ley en: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=10782&prmBoletin=10368-04

² Ya sabemos que los puntajes SIMCE no dan cuenta de un buen proceso educativo y, más aún están fuertemente asociados al origen sociocultural de los estudiantes y no tanto al proceso educativo mismo. En palabras simples: a los ricos les va bien en el SIMCE aunque su colegio sea muy malo, a los pobres todo lo contrario.

En el año 2014, las escuelas particulares subvencionadas recibieron en total más de 2.500 millones de dólares, sólo por concepto de subvención regular, superando en 500 millones lo recibido por escuelas municipales. Además, nuestro país es el que menos gasto público presenta en Educación, comparado con los países en OCDE.

¿No ha cambiado nada en estos 10 años desde la “rebelión pingüina”?

Una respuesta ligera diría que no, que la educación pública sigue en la misma situación crítica que denunciaron los estudiantes secundarios hace 10 años. Sin embargo, con posterioridad a las movilizaciones del 2006, los gobernantes y legisladores (de derecha y concertación, unidos) aprobaron cuatro leyes que terminaron perjudicando aún más a la educación pública escolar, fortaleciendo el mercado educativo, precarizando la situación de los docentes y volviendo a las escuelas y liceos más esclavos aún de los puntajes SIMCE: la Ley de Subvención Escolar Preferencial (2008), la Ley General de Educación (2009), la Ley de Calidad y Equidad (Ley Lavín) (2011) y la Ley que establece el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (que crea la agencia de calidad y la superintendencia de educación) (2011)

Por ello, cualquier intento de fortalecer la educación pública pasa por reformar fuertemente o derechamente derogar estos cuerpos legales. Asimismo es necesario reformar la constitución de la República que, entre otras, da prioridad al derecho de “abrir, organizar y sostener establecimientos educacionales” (la mal llamada libertad de enseñanza, artículo 19, inciso 11) por sobre el derecho a la educación y que establece que el estado debe dar igual trato a las instituciones privadas y a las públicas (artículo 19, inciso 22).

Ni el cambio constitucional, ni la derogación de las leyes que fortalecieron el mercado educativo post 2006 son siquiera mencionados en la ley de desmunicipalización.

Asimismo, es importante mencionar que este proyecto de desmunicipalización es posterior a la promulgación de la llamada Ley de Inclusión Escolar, que establece un régimen nuevo para las escuelas particulares subvencionadas, y que, en los hechos, fortalece el rol de los sostenedores privados³.

¿Qué cambios introduce el proyecto de ley?

En líneas generales, el proyecto de ley propone la creación de 67 servicios locales de educación, los cuales contarían con un Director y tres unidades: una unidad de apoyo técnico-pedagógica, una unidad de planificación y control de gestión y una de administración de finanzas.

Estos 67 servicios, que se implementarían gradualmente, partiendo por la Región de Magallanes el año 2017, estarían a cargo de una Dirección de Educación Pública dependiente del Ministerio de

³ Al respecto, recomendamos revisar documento OPECH “¿Reforma y Educacional? Sobre la nueva ley que regula el lucro, el copago y la selección”: <http://www.opech.cl/wp/wp-content/uploads/2015/08/Reforma-y-educacional-sobre-la-nueva-ley-que-regula-el-lucro-copago-y-selecci%C3%B3n.pdf>

También, del Foro Chileno por el Derecho a la Educación “Análisis crítico de la Ley que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado”: http://www.opech.cl/comunicaciones/2015/05/index_19_05_2015_analisis_ley_inclusion.pdf

Educación. Con lo cual, tal como han señalado los trabajadores del Ministerio de Educación, el rol del estado y el MINEDUC, lejos de fortalecerse, se debilita.

Por otra parte, propone la creación de consejos locales de educación, los cuales serían entidades de carácter solamente consultivo de los servicios locales. Estos consejos estarían compuestos por “actores y representantes territoriales”: es decir, los alcaldes y representante de Centro de estudiantes, Centro de padres, profesionales de la educación, asistentes de educación, universidades acreditadas, CFT/IP, Gobierno regional.

Además, el proyecto obliga a cada Servicio Local a firmar **Convenios de Gestión Educacional** con la Dirección de Educación Pública. Estos convenios representan modelos de rendición de cuentas por resultados SIMCE. Es decir más competencia y estandarización.

Por último, el texto de la ley plantea que los consejos escolares de las escuelas públicas serán de carácter resolutivo, pero solamente respecto de dos aspectos: reglamento interno y la programación anual.

Principales críticas a la ley de desmunicipalización

Estas críticas las hemos recogido de diversos debates de y con actores educativos. Particularmente reconocemos la contribución de quienes participaron en el taller de análisis del proyecto de desmunicipalización⁴. Planteamos estas críticas a partir de tres preguntas que nos parecen son centrales para analizarlo: ¿Se modifican los pilares del modelo mercantil?; ¿Se fortalece, mantiene o reduce el ámbito de lo público?; ¿Es efectivamente un proyecto de educación pública?

1. Se mantiene el sistema de financiamiento que promueve el mercado y la competencia entre escuelas.

Se mantiene el sistema de financiamiento a la demanda, que pone a **competir a escuelas públicas y privadas**. Este es el sistema que obliga a las escuelas a captar matrícula para poder financiarse y que ha llevado al cierre de más de 1500 escuelas públicas durante los últimos años. Aunque el Mensaje Presidencial hace referencia al financiamiento por voucher como una de las medidas de mercado implementadas en dictadura, no se pronuncia sobre un cambio en esta materia.

Por otra parte, el “nuevo sistema de educación pública” **no contempla en lo esencial un financiamiento preferente a lo público**. Esta omisión es crucial, ya que condiciona el tipo de proyecto y provisión educativa pública y pone a estas escuelas una vez más a competir con los establecimientos privados.

⁴ Participaron en esta reunión: Diego Arraño y Carlos Noveroy (ACES), Jaime Retamal (USACH), Eric Silva (Liceo Horacio Aravena, San Joaquín), Miguel Caro (UMCE), Tamara Contreras (Liceo Confederación Suiza) Eduardo González (MUD), Henry Renna (UNESCO), Gabriela Monsalve, Dantón Vera (Federación de Trabajadoras y Trabajadores de la Educación), Victoria Cárdenas y Carolina Gómez (Juventud Rebelde), Felipe Oliva y Michelle Santis. Por OPECH participaron Natalia Albornoz, Juan Lagos, Rodrigo Sánchez, Juan González, Rodrigo Cornejo, Jenny Assaél, Mario Reyes, Mario Sobarzo, Patricio López y Sebastián Liguero.

2. Propone una Educación Pública sin proyecto educativo público

Este proyecto omite la pregunta por los **finés de la Educación** y cómo contribuye ésta a la construcción de un nuevo proyecto de sociedad más justa. Un sistema de Educación Pública que no planteé un referente de sociedad no puede ser llamado Educación Pública. Tenemos que volver a definir aspectos como: ¿Qué tipo de sujeto queremos formar en la educación escolar?, ¿Para qué tipo de sociedad?, ¿Para qué concepto de desarrollo? Esos temas no se han vuelto a discutir desde que fueron definidos por la elite del país a comienzos de los '90⁵.

Particularmente, redefinir lo que entendemos por **calidad de la educación** es central para pensar un nuevo proyecto educativo pertinente para las necesidades de las mayorías. Este proyecto de ley mantiene la estandarización educativa y se articula en función de la calidad medida por el SIMCE y la rendición de cuentas, tal como lo define el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación (ley del 2011). Por ejemplo, los resultados SIMCE insuficientes constituyen una causal para el despido del director de los nuevos “servicios locales.

Deben realizarse **cambios al currículo** y a los sistemas de evaluación estandarizados, es necesario avanzar hacia la pertinencia curricular y territorial (que los contenidos de aprendizaje sean útiles) y hacia una verdadera descentralización curricular (rescatar los saberes locales). Esto implica hacer modificaciones profundas o derogar la ley SEP y la Ley de aseguramiento de la calidad de la educación.

3. No crea un sistema nacional articulado de educación pública y debilita el rol del MINEDUC

Este proyecto **no genera articulación** entre la educación pública parvularia, básica, media, técnica y universitaria. Las escuelas públicas siguen sometidas a las leyes de mercado y competencia, obligadas a desarrollar la educación en función de puntajes SIMCE y no de la educación integral.

En rigor esta ley no crea un sistema de educación pública, sino que crea un **sub sistema**: los servicios locales de educación (donde estudiarán un tercio de los estudiantes, aquellos de menores ingresos). El otro subsistema es el mayoritario, el sistema particular subvencionado (donde estudian casi dos tercios de los estudiantes) y su regulación es mucho más débil.

De aprobarse este proyecto de ley tal como está, estaremos consolidando de manera definitiva la idea de que el sistema educativo público no es más que un **gueto para la educación de los más pobres**. Por otra, parte el accionar de **MINEDUC se restringe aún más⁶**, ya que la Dirección de Educación

⁵ Para esto, ver el Informe “Los desafíos de la educación chilena frente al siglo 21”, más conocido como el “Informe Brunner”, en: http://www.archivochile.cl/edu/doc_gen/edudocgen00002.pdf

⁶ Recordemos que la creación de la Agencia de Calidad y la Superintendencia (Parte del sistema de aseguramiento de la calidad aprobado el 2011) implicó en los hechos una privatización de las labores del MINEDUC. Ver “[Jefes de bancada de la Concertación rechazan externalización de servicios del Ministerio de Educación](#)”, del 14 de marzo del 2011

Pública no es más que una unidad dentro del MINEDUC. Así, se desconoce la red pública con la que aún cuenta el ministerio (secretarías regionales ministeriales, supervisores, etc.).⁷

El tema no es solo desmunicipalizar, sino construir un sistema de educación pública que no existe y generar una política permanente para aumentar la cobertura de la educación pública. Ello requiere, como ya se dijo, contar con financiamientos basales a las escuelas y liceos públicos.

4. Esta ley propone una lógica de gestión empresarial para administrar la educación pública.

Este proyecto consolida la incorporación de las **lógicas de la gestión de las empresas privadas** al mundo de la educación: estandarización, competencia, rendición de cuentas, *accountability*, etc. La gestión de los servicios locales se organiza en función de convenios de desempeño con la dirección de educación pública, lo cual restringe el sentido de lo educativo al cumplimiento de puntajes estandarizado.

Los pequeños avances que presenta el proyecto en términos de participación son la resolutivez de los Consejos Escolares respecto de dos puntos: los reglamentos internos y la programación anual. Pero ni los consejos escolares, ni los consejos locales pueden incidir sobre el sentido y el contenido de la educación. Asimismo, este modelo a escala de “democracia representativa” ha sido cuestionado, pues desconoce otras formas de participación, tales como los sindicatos, asambleas estudiantiles, Colegio de Profesores, entre otras. Tampoco integra experiencias de educación informal territorial en los consejos.

5. Este proyecto, lejos de descentralizar la educación aumenta el control sobre las escuelas.

A través de la firma de los Convenios de Gestión Educacional entre los Servicios Locales y la Dirección de Educación Pública, lo que se establece es una verdadera re centralización conservadora, por la imposición de contenidos curriculares y lógicas de gestión y evaluación.

Las decisiones más importantes, las del sentido y los objetivos de la educación se siguen tomando lejos de las comunidades, en instancias público privadas como la Agencia de Calidad. El proyecto de ley insiste en un antiguo principio neoliberal de educación: rendimiento estandarizado y control sobre las escuelas.

⁷ Al respecto, la Asociación Nacional de Funcionarios y Funcionarias del Ministerio de Educación – ANDIME, levantó el 2014 una “Propuesta de retorno de escuelas y liceos a la administración del Ministerio de Educación”: http://www.opech.cl/comunicaciones/2015/06/index_10_06_15_propuesta_final_desmunicipalizacion_andime.pdf

Hacia la construcción de una Educación Pública pertinente para las mayorías

El nuevo proyecto de Educación pública, tal como la ley de carrera docente y la ley de inclusión utilizan consignas de los movimientos sociales (fortalecer la educación pública, terminar con el lucro y selección, valorar a los docentes) para fortalecer el mercado educativo, la competencia y la desigualdad. Este proyecto no modifica los pilares del modelo de mercado, reduce la responsabilidad del estado y la participación de las comunidades y finalmente condena a la educación pública a ser minoritaria y a competir con los privados.

En lugar de crear un sistema nacional articulado de educación pública, profundiza el fenómeno conocido como la “endo privatización”, que consiste en la aplicación de lógicas de privatización a instituciones públicas. De esta forma no se trata de traspasar escuelas públicas a manos de privados, sino de hacerlas funcionar como si fueran escuelas privadas: compitiendo entre sí, sin participación de la comunidad, sin un proyecto educativo pertinente y al servicio de las mayorías.

Después de más de 30 años de políticas de mercado y competencia en educación, va quedando claro que pequeños ajustes al modelo significan su profundización y no apuntan a un cambio de fondo. Tal vez llegó el momento de entender que no se trata ya de defender la educación pública, sino de pensar entre todos cómo se (re) construye, como se reinventa la educación pública del siglo XXI.

Para ello contamos con importantes propuestas desde el mundo social y con la memoria de lo que fuimos capaces de construir en otros momentos de la historia, con organización y proyecto político educativo. Hay experiencias previas sobre las cuales se puede rescatar insumos para la discusión actual, tales como el Decreto de democratización de la Escuela Nacional Unificada⁸, o más cercano en el tiempo, el Congreso de Educación y el Congreso Curricular del Colegio de Profesores⁹, el documento de la ACES sobre “la Educación que Queremos”¹⁰.

Por esto mismo, es posible avanzar hacia un sistema de educación pública articulado, en torno a un proyecto educativo útil para las mayorías, que busque la educación integral crítica y creativa, que sea directamente financiado por el estado con fondos basales y que se organice a través de la amplia participación comunitaria. Invitamos a participar activamente del debate social sobre educación pública que existe hoy en Chile, como una forma de apoyarlo ponemos a disposición un conjunto de propuestas que pueden ser de utilidad.

31 de mayo de 2016

⁸ Para una revisión, ver Leonora Reyes (2013): “[Profesorado, perfeccionamiento permanente y poder popular: los talleres de educadores de 1972](#)”, *Perspectiva, Revista Digital Docente*.

⁹ Para ver más: sobre [Congreso Pedagógico Curricular 2005](#); [Congreso Nacional de Educación, 2009](#)

¹⁰ Ver ACES (2012). “[Propuesta para la Educación que Queremos](#)”