

Los proyectos de ley de fortalecimiento de la educación pública de los años 2008 y 2011: propuestas y silencios

The Proposed Legislation to Strengthen Public Education in 2008 and 2011: Propositions and Placidity

Sebastián Donoso-Díaz, Claudio Frites-Camilla y Moyra Castro-Paredes

Universidad de Talca, Chile

Resumen

El artículo analiza, desde la política educativa, los proyectos de ley presentados a tramitación legislativa de dos agendas gubernamentales de diferente orientación, el primero en el año 2008, bajo la presidencia de Bachelet, asociado a un Gobierno de centro-izquierda, y el segundo, del año 2011, en la presidencia de Piñera, correspondiente a un Gobierno de derecha. En ambos proyectos se busca impulsar medidas pro fortalecimiento de la educación pública estatal chilena. Inicialmente, se caracteriza el contexto más determinante de estos cambios, a saber, las movilizaciones estudiantiles de los años 2006 y 2011 que dieron origen a las propuestas legislativas, relevándose las semejanzas en las propuestas de institucionalidad sub-nacional, o desmunicipalización, en materia de organización, presupuesto y funciones de las nuevas entidades locales. A continuación, se abordan aspectos claves omitidos en la legislación como las implicancias del territorio o la disposición de recursos especiales, entre otros: una revisión propositiva de sus fundamentos y proyecciones de largo plazo; análisis de la nueva institucionalidad y su financiación. El artículo concluye con una explicación de tres áreas que debe abordar una reforma de la educación a nivel regional, de acuerdo con estudios previos y los agravios expresados y denunciados por el pueblo chileno.

Palabras clave: sistema escolar chileno, desmunicipalización, proyectos de ley, institucionalidad sub-nacional de educación

Correspondencia a:

Sebastián Donoso-Díaz
Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo (IIIDE), Universidad de Talca, Chile
Casilla 747, Talca, Chile
Correo electrónico: sdonoso@utalca.cl

Se agradecen los comentarios de Claude Auroi (CONICYT MEC 8010006) y el aporte de fondos del proyecto FONDECYT 1120041, CONICYT-REDES 120015, Programa PIA-CONICYT-CIE/05 y PIA CONICYT PSD-60.

© 2014 PEL, <http://www.pensamientoeducativo.org> - <http://www.pel.cl>

ISSN: 0719-0409 DDI: 203.262, Santiago, Chile
doi: 10.7764/PEL.51.2.2014.1

Abstract

Approaching the issue from the area of educational policy, this article analyzes the education bills submitted for legislative review by two separate governments, the first in 2008 under President Bachelet, affiliated to the left-of-center coalition, and the second in 2011 under President Piñera, affiliated to the right-wing coalition. The bills submitted by both coalitions were intended to drive reforms that would strengthen the public education system in Chile. The relevant context in which the bills were created is first examined; most notably the student-led protests in 2006 and 2011 that initially motivated the proposed legislation. Through this examination, similarities between the bills are compiled concerning the proposed adoption of a system of sub-national institutionalism, or de-municipalization, in regard to the organization, budget, and functions of new local entities. Key aspects omitted from the proposed legislation will then be discussed, including the territorial implications and the availability of special funding, among other issues: a proposed revision of its principles and long-term projections; analysis of the new institutional framework and its financing. The article concludes with an explanation of three areas that a sub-national education reform should address, in accordance with past studies and the grievances expressed denounced by the Chilean people.

Keywords: Chilean school system, de-municipalization, bills, sub-national institutional education

La gestión de la educación pública chilena es, desde hace más de tres décadas, responsabilidad de los municipios, que asumieron irrenunciablemente esta tarea el año 1980, tras recibir del Ministerio de Educación Pública los establecimientos educacionales, sus respectivos profesores y personal asistente. En paralelo a este proceso, denominado *municipalización de la educación*, se implementó una reforma de mayor trascendencia: la del modelo de financiación, impulsándose decididamente la privatización del sistema. Ambas corresponden a dos versiones de la política de descentralización educacional.

Los procesos de traspasos de las escuelas y liceos fiscales a los distintos territorios del país no se inscriben en el sentido tradicional de lo que fue la gestión de la educación pública. De hecho, el trato ministerio-municipios instalado desde 1980 convenía en que los primeros sugerían y los segundos administrarían, sin responsabilidades explícitas. No hubo una ley específica al respecto, sino múltiples y dispersos reglamentos con instrucciones de los ministerios del Interior, de Hacienda y de Educación Pública. Pasadas varias décadas, los problemas no se cesan sino más bien se desbordan, no disponiéndose de un cuerpo orgánico, coherente y sistemático que ordene dichos aspectos (Castro, 2012; Donoso y Benavides, 2014).

Entrado el presente siglo, los gobiernos democráticos, forzados por las manifestaciones de los estudiantes más que por convencimiento propio, provocaron que el país pusiese una mayor atención a las dificultades históricas que había enfrentado la educación pública, especialmente aquella bajo responsabilidad directa de los alcaldes.¹ El movimiento iniciado por los estudiantes secundarios en 2006, replicado y ampliado el año 2011, bajo el liderazgo de los estudiantes universitarios (Bellei, Cabalín y Orellana, 2014; Bellei & Cabalín, 2013) y prolongado hasta el presente, convulsiona más a la ciudadanía de lo que las autoridades hubiesen pensado. Tales sucesos muestran una crisis de la institucionalidad subnacional, advertida desde su apresurado origen, que, al contrario, tarda años en ser revelada —por un actor inesperado— y en ese mismo trayecto se levanta como componente esencial de la política pública. En la actualidad, la educación municipal es objeto de estudio en diversos centros académicos, es asunto de trabajo en comisiones gubernamentales, fue y es iniciativa de legislación enviada al Congreso, que para estos efectos es tomada como hecho sustantivo (Bellei, Contreras y Valenzuela, 2010) y es un constituyente clave de la reforma educativa anunciada este año 2014.

En este escenario, el texto analiza las propuestas de ley presentadas al Parlamento por dos Gobiernos de distinta orientación, uno sustentado por la Concertación de Partidos por la Democracia, de tendencia

¹ Las manifestaciones son: paralización de actividades, peticiones a las autoridades, marchas de estudiantes, asambleas, reuniones, tomas u ocupación de edificios escolares, encierros voluntarios, huelgas de hambre de estudiantes, protestas callejeras, etc.

centro-izquierda, y el siguiente por la Coalición por el Cambio, de orientación de derecha. Entre uno y otro proyecto median tres años. El propósito de ambos textos fue proponer modificaciones a la institucionalidad subnacional —o la municipalización— con medidas pro fortalecimiento de la educación pública.

En la actualidad (julio de 2014), ambas iniciativas se encuentran en estado de tramitación diferente: el proyecto de la administración Bachelet fue «archivado en el Senado» (20/03/2014), y el de la administración Piñera se encuentra en primer trámite constitucional (desde el 13/12/2011). Para ambos casos, su discusión legislativa fue irregular y episódica, como escaso y puntual fue su debate público. Básicamente, carecen del seguimiento de los actores sociales de las iniciativas y, en forma paralela, de la presión pública por su concreción. No obstante, la educación pública es un conflicto presente y pendiente, como señalan los estudios en la materia. En razón de lo señalado, al amparo del enfoque de política educativa suscrito por los autores, el texto caracteriza las movilizaciones estudiantiles y los impactos del diagnóstico que les preceden, muestra las semejanzas de las propuestas de desmunicipalización en aquellos aspectos más relevantes, aborda las omisiones de la legislación y concluye con ideas para perfeccionar aquello que se busca resolver.

Entendemos la política educativa como la propuesta de solución a un problema relevante. Como tal, implica el diseño de estrategias y su implementación, siguiendo un conjunto de pasos y considerando entre sus herramientas los aspectos financieros y los normativos (Ball, 2008; Fernández, 1999; Neave, 2001). Acoge, como elementos claves de su análisis, tres niveles: primero, el de la trayectoria de las políticas durante el período señalado, considerando el enunciado político/ normativo que la define —materia dominante a la que responde el análisis que se realiza en el presente trabajo—. En segundo lugar, identifica el contenido programático impulsado por el Gobierno, esto es, el marco de sustentación ideológico-valórico y las materias o constituyentes efectivos de las propuestas en términos de su coherencia con las prácticas implementadas, tanto en lo referido a la trayectoria como a la validación (legitimación) de los contenidos programáticos. Finalmente, el tercer nivel de análisis se refiere a los elementos de continuidad/discontinuidad de las políticas con las que le antecedieron, buscando establecer si las trayectorias obedecieron, esencialmente, a un proceso políticamente inevitable o fueron más bien precipitadas por los acontecimientos que se impusieron (Ball, 2008). Al tenor de lo expuesto, ciertamente el análisis compete al primer nivel y solo parcialmente a los dos siguientes, que se considerarán en algún grado.

Las claves del contexto que detonaron los cambios

En marzo de 2006, los planes gubernamentales para educación consideraban: (a) creación de un sistema social más amplio de protección a la infancia para reducir el efecto del origen socioeconómico sobre las oportunidades de éxito de los preescolares, (b) consecución del proyecto de ley de financiación preferente para la población escolar más empobrecida y (c) la continuidad y profundidad de las políticas educativas de calidad y equidad (Presidencia de la República, 2006).

Para la enseñanza básica y media se buscaba el mejoramiento de aprendizajes instrumentales, el rediseño curricular en áreas claves, la reforma al perfeccionamiento docente, la propuesta de acompañamiento a los padres y el aseguramiento de la calidad de los resultados, aplicando la evaluación de desempeño institucional y docente (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico [OCDE], 2004). Para la enseñanza superior se proponía la extensión del régimen de becas, créditos y subsidios como patrocinio de acceso a jóvenes talentosos y apoyo a la calidad con el sistema de acreditación. Entretanto, para los empresarios (públicos y privados) de instituciones educativas, planeaba la ampliación de las exigencias estatales: políticas de no discriminación, transparencia de información, compromiso con los resultados basado en estándares de aprendizaje (Mineduc, 2010).

Sin embargo, la política del Gobierno experimentó una súbita variación, apremiada por la movilización de estudiantes secundarios (2006). Los manifestantes, coordinados por la Asamblea Coordinadora de Estudiantes Secundarios (ACES), sumaron no solo la convocatoria a nivel nacional y el apoyo de la opinión pública, sino también mayores exigencias. Si las inaugurales —desoídas por las antiguas autoridades— convergieron esencialmente en demandar gratuidad para rendir el examen de selectividad universitaria y para utilizar el transporte colectivo, a los siguientes reclamos se unieron cuestiones sustantivas como la anulación de la LOCE en resguardo de la calidad de la enseñanza (Ley 18.962, 1990), la mejora de la

infraestructura escolar, el fin de la administración municipal, la revisión de la jornada escolar completa y el fortalecimiento de las condiciones de la enseñanza media técnico-profesional (Observatorio Chileno de Políticas Educativas [OPECH], 2009).

La denominada *Revolución Pingüina* develó la crisis del sector, los problemas estudiantiles y la gran desigualdad educativa, situada preferentemente en los colegios municipales.² Es decir, puso en evidencia el carácter estructural del problema. Su prolongación por un trimestre culmina con el compromiso presidencial al anunciar la creación del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (en adelante, el *Consejo*) compuesto por representantes de distintos sectores políticos y la sociedad civil, al que se solicitaba proponer un conjunto de orientaciones y líneas de acción para atender las reivindicaciones estudiantiles de educación justa y de calidad para todo el país.

El conflicto se trasladó del ámbito educacional al cuestionamiento de la institucionalidad de la educación pública y luego al de la sociedad como factor relevante y probablemente postergado. La magnitud de los acontecimientos y la receptividad y expectativas de la ciudadanía produjeron el cambio inmediato de las autoridades sectoriales superiores del Gobierno y, tres años después, la derogación de la LOCE.³ Dicha ley, clave de la política instalada por la dictadura para el período democrático, es parte de un conjunto de decisiones legislativas promulgadas en el epílogo de la dictadura militar que ostentaron por casi dos décadas el sello de inmodificables, frenando todo intento de reforma estructural del sistema educativo y manteniendo el conservadurismo extremo bajo el cual se formularon.

Las demandas surgidas de los estudiantes y el diagnóstico levantado por el Consejo evidenciaron «la necesidad inminente de dotar al sistema (...) de un nuevo marco regulatorio que garantizara efectivamente el derecho a una educación de calidad» (Mineduc, 2010, p. 28) y de fortalecer la institucionalidad de la educación pública con iniciativas que se sumaron a las adoptadas, consideradas parciales e insuficientes por los estudiantes, las cuales no hicieron más que profundizar una repentina intervención mayor (Atria, 2012). No obstante, el informe del Consejo Asesor despierta indudables expectativas. Si bien aborda la política educativa de los noventa como la calidad y la equidad, también plantea temáticas de regulación e institucionalidad educativa tanto nacional como subnacional.⁴

Durante los años siguientes, varias iniciativas de ley ingresan al Congreso Nacional, a saber: la Ley General de Educación, que crea la Superintendencia de Educación y fortalece la educación pública. Esta última, enviada en diciembre de 2008 a la Cámara de Diputados (Gobierno de Chile, 2008), incluye la educación provista por los municipios. Durante el año 2009 no hubo avances y es retirada en enero de 2010 por el Gobierno, y en esa misma fecha se reingresa al Senado (Gobierno de Chile, 2010). El proyecto en discusión alcanza el primer trámite constitucional y por entonces asume el Gobierno de la Coalición por el Cambio del presidente Piñera.

De 2007 en adelante, el trabajo gubernamental se concentra en los trámites legislativos para impulsar los proyectos de ley. El movimiento estudiantil disminuye en cohesión y en beneplácito de la sociedad, en la medida en que la percepción del Gobierno correspondía a *estar en la tarea de transformar* para mejorar la educación pública. Es indiscutible que, fragmentariamente, la política educativa subsecuente busca resguardar la esencia del petitorio de los estudiantes. Por ende, es más cuestión de tiempo y menos de oportunidad revivir la revolución estudiantil.

En años sucesivos, devienen menos manifestaciones estudiantiles. Junto con la entrada al Bicentenario reverdecen las expectativas originadas por el cambio de Gobierno, que suponía además la sustitución de

² Del año 1981 al 2012 la educación pública disminuyó su participación en la matrícula total del 79% al 35% del estudiantado. Los establecimientos privados con subsidio público incrementaron su participación del 15% al 52% (Mineduc, 2013). Los 345 municipios tienen estructuras muy distintas de operación: 150 de ellos poseen menos de 1500 estudiantes y menos de 6 establecimientos escolares. Como extremo, hay 10 municipios que tienen más de 20.000 estudiantes y 50 establecimientos. Esto también se refleja en los ingresos y gastos respectivos, mostrando diferencias de magnitud para el sector (Donoso y Arias, 2011; Elacqua, Martínez y Aninat, 2010).

³ La LOCE requería la aprobación de 4/7 diputados y senadores para su modificación. El oficialismo no alcanzaba este quórum, de no contar con el apoyo de parlamentarios opositores. En la práctica la Revolución Pingüina fuerza las condiciones para su sustitución en 2009 por la Ley General de Educación.

⁴ El consejo sesionó en tres comisiones: calidad, institucionalidad y marco regulatorio. Luego, se incorporaron dos como temas transversales: docentes y enseñanza superior. Con diversos avances y pendiente su debate, en 2007 se organiza el Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior con los representantes y estudiantes de todas las instituciones de la educación superior. En marzo de 2008, el Consejo entregó un informe con sus recomendaciones.

la coalición política de centro-izquierda por una de derecha. No obstante, días antes de la ceremonia se producen dos grandes desastres naturales con trágicas consecuencias en el territorio centro-sur de Chile.⁵ A la postre, la atención de la ciudadanía está puesta en la ayuda a las víctimas y en la reconstrucción de las zonas afectadas. No obstante, la agenda del sector no se detiene. Se concentra y obtiene llamativos progresos, con acuerdo explícito entre oficialismo y oposición. En pleno conflicto estudiantil y ante la segunda propuesta del Gobierno, se detallan avances como la aprobación de la Ley de Calidad y Equidad y la de Aseguramiento de la Calidad, la creación de la Beca Vocación de Profesor, la implementación de la Prueba Inicia y del Programa de Formación de Directores, los Liceos Bicentenarios, el Plan de Apoyo Compartido para un millar de escuelas, la incorporación de más subsectores de aprendizaje al SIMCE⁶ y la tramitación del Proyecto de Ley Sobre Convivencia Escolar (Gobierno de Chile, 2011a).

En noviembre de 2010 el Gobierno envía a la Cámara de Diputados el Proyecto de Ley de Calidad y Equidad de la Educación, introduciendo modificaciones al Estatuto Docente, la cual es publicada en febrero de 2011. Dentro de sus artículos transitorios, el Gobierno se obliga a enviar dos proyectos de reforma al Parlamento —en septiembre y noviembre del mismo año— en materia de carrera docente y desmunicipalización educativa.⁷

La reactivación del movimiento estudiantil en abril de 2011, marcada por la renovación de líderes del mundo escolar y universitario y por una crisis que se extiende por seis meses, con fuertes y dinámicas expresiones y la participación de otras organizaciones sociales. El liderazgo fue de los estudiantes universitarios, a través de la Confederación de Estudiantes de Chile (Confech). De manera directa e indirecta, participan los estudiantes de instituciones privadas: colegios, centros de formación técnica, institutos profesionales y universidades.

Las protestas ponen acento en el sistema de financiamiento, retrasos de becas y problemas con el transporte público. A medida que el movimiento prospera por ausencia de respuesta ministerial —al igual que en 2006—, el petitorio se extiende en tres direcciones: reformar el sistema de acceso a las universidades, aumentar el gasto público en educación superior y democratizar ese nivel de enseñanza. A la par, los estudiantes secundarios reclaman el cumplimiento de acuerdos pendientes: reformar la Constitución respecto de los derechos fundamentales de educación y de las garantías estatales, priorizar la reconstrucción de los recintos escolares dañados por el terremoto, mejorar los liceos técnico-profesionales, estandarizar el currículo oficial, derogar la LGE, usar el transporte público todo el año, aprobar las sugerencias de la Unesco y de la OCDE sobre el gasto en educación y desmunicipalizar, enfatizando la estatización y la opción por la escuela privada sin fines de lucro.

La propuesta del Gobierno es mediatizada por una serie de disposiciones que la secretaría de Estado pone en marcha, descritas en párrafos anteriores, y por un *Informe de fortalecimiento de la institucionalidad pública* entregado en marzo de 2011 al Ministerio de Educación por el panel que el mismo presidente convocara (Programa de Evaluación Externa de Calidad [PEEC], 2011). En noviembre de 2011 se envía al Parlamento el proyecto que crea las Agencias Públicas de Educación Local y establece otras normas de fortalecimiento de la educación estatal (Gobierno de Chile, 2011b). En respuesta, el Gobierno se abre a la posibilidad de estudiar una reforma al sistema que considere la desmunicipalización de la educación y el cambio constitucional respecto del derecho, la calidad y la libertad en la educación, medidas que los estudiantes tildaron de insuficientes.

No obstante las opiniones señaladas, el sistema educacional chileno tiene nuevas instituciones que hacen más compleja su trama. Una creada por la Ley General de Educación (2009), el Consejo Nacional de Educacional (CNED), órgano rector que vela por las grandes políticas curriculares y organizacionales, y otras por la Ley de Aseguramiento de la Calidad (2011) en la cual el Ministerio de Educación ve transformada algunas de sus atribuciones y traspasadas otras —las de fiscalización administrativo-

⁵ En el Primer Mensaje a la Nación, el presidente Piñera entrega datos del terremoto de febrero de 2010: 521 personas perdieron la vida, 56 desaparecieron y más de 800.000 están directamente damnificadas.

⁶ Sistema de pruebas nacionales que se rinden censalmente en 4º, 8º y 10º grado, esencialmente en las asignaturas de Lenguaje y de Matemáticas (Sistema de Medición de la calidad de la Educación).

⁷ Inicialmente se trata de la Ley 20.501 (2011) de Calidad y Equidad, luego modificada en septiembre del mismo año por la Ley 20.541 (2011); en su artículo vigésimo transitorio dice que antes del 30 de noviembre de 2011 el presidente de la República enviará al Congreso Nacional uno o más proyectos de ley en los que se aborde la institucionalidad de la educación municipal y que, antes del 1 de marzo de 2012, el presidente enviará uno o más proyectos de ley que modernicen la carrera docente.

financieras— a la Superintendencia de Educación Escolar y las de medición y aseguramiento de la calidad a la Agencia de Calidad. Toda esta estructura pública, aún en instalación, incluso hasta la fecha (2014), incide en lo que podría ser la gobernanza de algunos ámbitos y muestra un nuevo escenario en el cual se insertarían los proyectos de ley, gravando con mayor complejidad la arquitectura general del sistema educacional chileno.⁸

Los proyectos de ley: soluciones desde la perspectiva de la política educativa

En el contexto descrito, los dos proyectos de ley se refieren esencialmente a cuestiones organizacionales y de estructura del sistema de educación subnacional y muy poco a materias de gestión pedagógica y curricular. Ambos connotan un formato similar de tratamiento: asocian sus propuestas a las municipalidades y a las asociaciones de municipalidades a través de Corporaciones Locales de Educación Pública y/o Agencias Públicas de Educación Local, sin avanzar en figuras más innovadoras, reduciendo por esta vía las opciones de un cambio de magnitud.

La primera iniciativa de ley, a saber, el Proyecto que Fortalece la Educación Pública n° 1151-356 (diciembre de 2008), originada por la Concertación de Partidos por la Democracia, es según sus autores la *pinclada final* de un plan global de transformación de la institucionalidad, en el marco de proyectos que perfeccionan la calidad y el marco regulatorio del sector educativo. La propuesta parte del diagnóstico de la educación municipal, enfatizando la falta de atribuciones pedagógicas y las dificultades para gestionar por los sostenedores públicos, la desigualdad de condiciones, la diferenciación de exigencias en comparación con los empresarios privados y, en última instancia, la dispersión territorial de la población escolar urbana y rural. También propone la creación del Servicio Nacional de Educación, entidad a la que se subordinarían las Corporaciones Locales, instancia que se sumaría a las instituciones ya definidas: CNED, ministerio, superintendencia, etc.

En forma sucinta, las Corporaciones Locales de Educación Pública (CLEP) se componen de un órgano colegiado y resolutorio, el Consejo Directivo, y de un director ejecutivo responsable de su gestión. Dichas entidades se definen de derecho público, autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propio y operan en una comuna o en una agrupación de estas, en una misma región o en comunas colindantes. Su objetivo principal es prestar servicio educativo a través de los establecimientos educacionales de su dependencia. Las funciones, concentradas en los centros escolares, incluyen gestionar recursos humanos, financieros y materiales, fijar directrices técnico-pedagógicas y administrativo-financieras, realizar gestión financiera (mecanismos de control y de rendición de cuentas), aplicar supervisión pedagógica, fomentar el trabajo colaborativo entre los establecimientos y coordinar y articular la ejecución de programas y acciones de los organismos reguladores del sistema, buscando «nivelar la cancha» con el sector privado.

Por otro lado, el Servicio Nacional de Educación (SNE) será un organismo descentralizado (domiciliado en Santiago y con direcciones regionales y provinciales), con personalidad jurídica y patrimonio propio y supervigilado por el presidente de la República mediante el Ministerio de Educación. El Servicio, conforme las políticas diseñadas por el ministerio del sector, apoya educativa y administrativamente a los sostenedores públicos, resguarda el mejoramiento continuo de la calidad de las CLEP y entrega recursos a cambio de metas cumplidas. A la par, ejecuta políticas, planes y programas del Ministerio de Educación.

El segundo proyecto de ley, surgido en noviembre de 2011, denominado Proyecto que Crea las Agencias Públicas de Educación Local y Establece Otras Normas de Fortalecimiento de la Educación Estatal n° 397-359, impulsado por el presidente Piñera, formó parte de los *acuerdos* con la oposición para aprobar una ley modificatoria del Estatuto de los Profesionales de la Educación. De la misma forma, advierte los problemas del sector, como la imprecisión de las funciones educativas de los municipios, producto de la división administrativa local y técnica central. En otros aspectos, muestra las restricciones municipales en la política de recursos humanos, la subordinación de los planes a un ciclo determinado y/o al compromiso del alcalde, las respuestas ante los cambios de matrícula, la influencia socioeconómica como factor más sobresaliente en los resultados y, por último, los aportes suplementarios a la subvención escolar.

⁸ Ciertamente estos aspectos son complejos e invitan a una reflexión muy sería sobre el sentido de las políticas educativas y de las medidas que se adoptan en pro de una mejor educación, aspectos profundizados por Casassus (2010) y Espínola y Claro (2010).

Estos motivos se unen a la materia de la iniciativa de ley ingresada en 2008 por el Gobierno de la presidenta Bachelet, a los diagnósticos y recomendaciones del Consejo Asesor de 2006 y del Panel de Expertos de 2011 y a las tendencias internacionales de la política de descentralización para proponer la creación de Agencias Públicas de Educación Local (APEL), integradas por un Consejo Directivo, un director ejecutivo y los establecimientos educacionales a su cargo, particularmente en aquellas comunas que no alcanzan estándares mínimos definidos. En tanto, los sostenedores de establecimientos educacionales de propiedad estatal son personas jurídicas de derecho público, autónomas y con patrimonio propio, en una comuna o agrupación de comunas. La función principal de la APEL es la administración de sus establecimientos educacionales, con atribuciones para elaborar y desarrollar un proyecto institucional de cuatro años: administrar los recursos para prestar el servicio educativo, establecer directrices técnico-pedagógicas y supervisar su cumplimiento, fijar y gestionar el presupuesto, suscribir convenios y otorgar concesiones, delegar facultades de administración y rendir cuentas, etc.

En las materias reseñadas hay coincidencias importantes entre las propuestas en términos de comprender que se trata de entidades públicas destinadas solamente a ese fin, que tendrán un gobierno corporativo, con autoridades dependientes de esa instancia, pero con autonomía regulada para ejercer su función, materias claves que dan cuenta de una debilidad relevante del sistema vigente, estando alineadas con las nuevas perspectivas en este campo (Marcel, 2012). Sin embargo, mantiene algunas incertidumbres constitutivas del diagnóstico que se requieren cambiar, conforme se indican en la tabla siguiente:

Tabla 1
Conformación del Consejo Directivo

2008	2011
Proyecto de Ley que Fortalece la Educación Pública n° 1151-356	Proyecto de Ley que crea las Agencias Públicas de Educación Local y Establece Otras Normas de Fortalecimiento de la Educación Estatal n° 397-359
El Consejo Directivo se establecerá conforme lo determine el reglamento y estará integrado por el o los alcaldes de las comunas en cuyo territorio opere y por dos personas designadas por el Ministerio de Educación, en minoría dentro del Consejo, y un número de concejales que señale el reglamento (artículo 17).	a) El alcalde, b) un consejero del Ministerio de Educación, c) dos profesionales destacados designados por el Intendente y los directores de los establecimientos educacionales, d) un consejero elegido por los centros de padres y apoderados. El alcalde presidirá el Consejo; si agrupa más de una comuna, dichos alcaldes elegirán a un representante (artículo 5).

Nota: elaboración propia a partir de los documentos.

Ambos proyectos preservan la figura del alcalde en tanto no exista una asociación o agrupación de municipios en búsqueda de economías de escala, cuestión que además es un argumento extremadamente pobre como para fundar esta decisión (Eyzaguirre, 2012). Esta situación dificulta la implementación de reformas a largo plazo orientadas a cambios sustanciales. Toda transformación que apunte al problema llamado *alcaldización* debe reducir de manera relevante las atribuciones de los alcaldes, no solamente mediante un sistema de gobiernos corporativos, sino pensando que las atribuciones de estas autoridades deben reducirse a su mínima expresión para evitar el clientelismo político que les caracteriza (Consejo Asesor, 2006; Eyzaguirre, 2012). Por ende, los elementos anteriores se ven amenazados, en parte, por esta situación en materia de estabilidad funcionaria, autonomía decisional y, por lo mismo, en la construcción de una institucionalidad sólida. Las nuevas entidades han de sustentarse en un proyecto institucional, modelo estratégico clave para organizar su hacer, pues en caso contrario su accionar será sobre cuestiones episódicas o casuísticas, sin tener una guía de mediano y largo plazo en su labor, o bien mantener el cuadro de rutinas, como ha ocurrido en muchos casos. En razón de ello, se plantea:

Tabla 2
Proyecto institucional

2008	2011
Proyecto de Ley que Fortalece la Educación Pública n° 1151-356	Proyecto de Ley que Crea las Agencias Públicas de Educación Local y Establece Otras Normas de Fortalecimiento de la Educación Estatal n° 397-359
A las CLEP corresponderá establecer el proyecto de desarrollo institucional y el plan de trabajo anual de la Corporación (artículo 16, letra d). Al Consejo Directivo corresponderá aprobar el proyecto de desarrollo institucional y el plan de trabajo anual de la Corporación (artículo 21, letra b). El Director Ejecutivo propondrá al Consejo Directivo el proyecto de desarrollo institucional y el plan de trabajo anual (22, letra a).	Las APEL deberán elaborar y cumplir un proyecto de desarrollo institucional que contenga las acciones, objetivos y metas generales y anuales que se pretendan alcanzar (artículo 3, letra a). Al Consejo Directivo corresponderá aprobar el proyecto de desarrollo institucional y las modificaciones y fiscalizar el cumplimiento (artículo 8). El Director Ejecutivo cumplirá el proyecto de desarrollo institucional y acordará con sus directores de escuelas el proyecto educativo de estos, los que estarán en concordancia con el proyecto a que se refiere el artículo 3, letra a (artículo 19).

Nota: elaboración propia a partir de los documentos.

Un problema histórico de la municipalización de la educación es que, salvo excepciones, los departamentos municipales de educación (DAEM) no han tenido un proyecto guía que trascienda el ciclo anual, más allá de la propuesta ministerial en materia de gestión pedagógica y la gran burocracia en gestión general (Bertoglia, Raczynski y Valderrama, 2011; Marcel y Raczynski, 2009). Buena parte de su existencia se limita a administrar, en sentido convencional, los recursos disponibles obviando — arbitrariamente o no— el alcance de la educación pública. La fuga de estudiantes y su impacto en la declinación de la matrícula y, por ende, su impacto en los ingresos *pasa la cuenta*, y muestra la fragilidad de los planes, imperfección en el presupuesto, precariedad en la evaluación y la mirada cortoplacista y tardía reacción. Por lo mismo, es sustantivo garantizar que las nuevas instituciones locales desarrollarán un proyecto de educación pública de mediano y largo plazo, estructurado y adaptado en distintos territorios del país, disponiendo de recursos adecuados para su concreción, con el respaldo del Gobierno central y subcentral, adecuado en seguimiento y evaluación. Tras esta perspectiva, se comprende su validez y legitimidad política y técnica.

Tabla 3
Rendición de cuentas

2008	2011
Proyecto de Ley que Fortalece la Educación Pública n° 1151-356	Proyecto de Ley que Crea las Agencias Públicas de Educación Local y Establece Otras Normas de Fortalecimiento de la Educación Estatal n° 397-359
<p>Uno de los principios especiales de la educación pública es la transparencia que se traduce en: acceder a la información de todos los actores del sistema y comunidades educativas y rendir cuenta pública de su gestión y resultados en conformidad con la ley (artículo 4, letra f).</p> <p>Las CLEP tendrán que rendir cuenta de la prestación del servicio educativo (artículo 15, letra c).</p> <p>Las CLEP tendrán que rendir cuenta de su gestión, de acuerdo con la normativa vigente (artículo 16, letra e).</p> <p>El Consejo Directivo deberá aprobar la cuenta pública anual que rinda el director ejecutivo (artículo 21, letra h).</p> <p>El Consejo Directivo deberá rendir cuenta de la gestión de la CLEP de conformidad con la ley (artículo 21, letra j).</p>	<p>Las APEL tendrán que rendir cuenta a la comunidad educativa sobre la gestión y funcionamiento de la agencia y de los establecimientos educacionales de su dependencia (artículo 3, letra m).</p> <p>El director ejecutivo deberá rendir cuenta al Consejo Directivo periódicamente de su gestión y marcha general de la APEL y de los establecimientos educacionales. La cuenta íntegra estará disponible en el sitio web para su consulta (artículo 20).</p> <p>El director ejecutivo rendirá cuenta al Consejo Directivo periódicamente sobre las acciones realizadas para el cumplimiento del proyecto de desarrollo institucional, así como los estados de avance de los programas, las metas y los objetivos alcanzados (artículo 20, número 2).</p>

Nota: elaboración propia a partir de los documentos.

En materia de gestión corporativa, los proyectos están en sintonía con las recomendaciones de la gerencia pública que han inspirado los cambios en este marco, esencialmente en lo que a rendición de cuentas se refiere (Marcel, 2012). En ambas propuestas, el Consejo Directivo debe aprobar la rendición de cuentas realizada por el director ejecutivo, complemento de la aprobación del proyecto de desarrollo institucional. No obstante, ello no tiene razón de ser como hecho separado, sino parte del seguimiento de un proceso que incluye, de forma expresa, ante qué institución se rinde cuentas, las atribuciones que implica y el personal que requiere.

En este marco, la labor de los directivos debiera revisarla una instancia superior de carácter representativa del Estado y de la ciudadanía vinculada con el territorio. Ciertamente se trata de un proceso periódico —incluso encadenado—, que debiera admitir y cautelar horizontes que superen los plazos anuales, para establecer el impacto de las decisiones y evaluar en función de esos criterios. Buena parte de la sustentabilidad del proceso reside en la legitimidad que afecta la elección de los representantes del Consejo Directivo, en la atinencia y oportunidad de las decisiones, en el sustento legal que las respalda, en la claridad que poseen para comprender el rol de la educación pública y en la capacidad para sincronizar los aspectos precedentes, cuestiones importantes si se enmarcan en propuestas educativas a largo plazo.

Tabla 4
Resolución sobre establecimientos educacionales

2008	2011
Proyecto de Ley que Fortalece la Educación Pública n° 1151-356	Proyecto de Ley que Crea las Agencias Públicas de Educación Local y Establece Otras Normas de Fortalecimiento de la Educación Estatal n° 397-359
Las CLEP podrán crear, fusionar o cerrar los establecimientos educacionales de su dependencia (artículo 16, letra a). Al Consejo Directivo corresponderá aprobar la apertura, fusión o cierre de establecimientos dentro del territorio de su competencia (artículo 21, letra d)	Al Consejo Directivo corresponderá rechazar por mayoría absoluta de los consejeros en ejercicio la propuesta del director ejecutivo relativa a la apertura, fusión o cierre de establecimientos educacionales dentro del territorio de su competencia (artículo 8, letra h). Al director ejecutivo corresponderá proponer al Consejo Directivo la apertura, fusión o cierre de establecimientos educacionales que se encuentren bajo su administración (artículo 19, letra k).

Nota: elaboración propia a partir de los documentos.

Complementariamente, el Consejo Directivo es la entidad que se pronuncia, en los proyectos de ley, sobre la creación, fusión o cierre de los establecimientos en su jurisdicción. Sin embargo, la legislación no contrarresta derechos en materias sensibles para los territorios como la presencia o no de escuelas. El contenido resulta insuficiente al no establecer los criterios de cobertura y/o financiación reglamentaría de una eventual construcción o clausura de establecimientos educacionales. Tampoco explicita bajo qué condiciones decretaría la fusión de escuelas. Como sea, ciertos componentes decisivos quedan subordinados a la discrecionalidad del Consejo o a la orientación de los reglamentos posteriores. Acusa incoherencias entre la gestión de la institucionalidad y la articulación de los componentes, lo que en educación es sustancial, pues son los establecimientos educacionales los que sustentan la razón de ser de la organización.

Creemos que hay cuestiones medulares que han de asegurarse en pro del fortalecimiento señalado: primero, el reconocimiento explícito que debe hacer el Estado a la educación como un derecho, derecho que no es agregativo (Donoso, 2013). Por ende, debe proveerse con estándares de calidad definidos, cualquiera que sea la cantidad de estudiantes, garantizando acceso y continuidad en el sistema. Segundo, es fundamental dotar de capacidad a la institucionalidad subnacional para determinar necesidades territoriales ante la creación de establecimientos educacionales, hoy un tema desregulado que ha generado muchas complicaciones, entre otras financieras. Lo contrario pone en riesgo el sistema de educación en su totalidad y no, como algunos señalan, solamente al sistema público, ello por las implicancias que considera. Asimismo, las cifras no se condicen con la deseabilidad, si se suscribe la hipótesis de que escuelas y aulas con menos estudiantes fortalecen la calidad de la educación (OCDE, 2012). Tercero, la omisión de medidas de ajuste del sistema, consideradas imprescindibles para el éxito de una reforma de esta magnitud, supone un esfuerzo con mayor probabilidad de fracaso (CEPPE, 2011).

Tabla 5
Presupuesto

2008	2011
Proyecto de Ley que Fortalece la Educación Pública n° 1151-356	Proyecto de Ley que Crea las Agencias Públicas de Educación Local y Establece Otras Normas de Fortalecimiento de la Educación Estatal n° 397-359
Las CLEP tendrán que establecer y administrar el presupuesto (artículo 19, letra b).	Las APEL tendrán que establecer y gestionar el presupuesto (artículo 3º, letra f).
Al Consejo Directivo corresponderá aprobar el presupuesto de la CLEP (artículo 21, letra c).	Al Consejo Directivo corresponderá formular observaciones al presupuesto anual de la APEL, las que deberán incorporarse al presupuesto si se solicitan por cuatro miembros del consejo (artículo 8, letra b). El Consejo Directivo deberá solicitar información sobre la ejecución presupuestaria (artículo 8º, letra m). El Director Ejecutivo elaborará y administrará el presupuesto de la APEL e informará al Consejo Directivo su ejecución (artículo 19, letra j).

Nota: elaboración propia a partir de los documentos.

En este apartado, ambos proyectos encargan al Consejo Directivo aprobar el presupuesto de las instituciones locales (CLEP y APEL). La disposición es relevante si el presupuesto se asume como herramienta de gestión y compromete el apoyo del proyecto pedagógico que sustentan las instituciones mencionadas. Llegar a este punto es crucial: ¿sobre qué bases se asienta? ¿A qué política educativa se dirige? ¿Con qué orientación se elabora? ¿Qué prioriza en su implementación?, etc. La falta de claridad en este ámbito parece una práctica generalizada del sector, a saber, la de administrar las carencias o subordinar los objetivos al presupuesto disponible y no al revés, de ordenar la provisión de los recursos tras las metas educacionales. Por lo mismo, su aprobación es un elemento clave de la gestión política institucional y debe visualizarse en esa perspectiva.

Tabla 6
Relación Consejo Directivo-director ejecutivo

2008 Proyecto de Ley que Fortalece la Educación Pública n° 1151-356	2011 Proyecto de Ley que Crea las Agencias Públicas de Educación Local y Establece Otras Normas de Fortalecimiento de la Educación Estatal n° 397-359
<p>Al Consejo Directivo le corresponde nombrar y remover al director ejecutivo de la CLEP conforme a las normas homologables de los procesos de selección de Sistema de Alta Dirección Pública determinadas en el reglamento (artículo 21, letra e).</p> <p>Emitir su opinión sobre todas las cuestiones que el director ejecutivo someta a su consideración (artículo 21, letra k).</p>	<p>Al Consejo Directivo le corresponde definir el perfil profesional y la remuneración del director ejecutivo y elaborar y modificar el convenio de desempeño respectivo (artículo 8, letra c).</p> <p>Nombrar al director ejecutivo de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 (artículo 8, letra d).</p> <p>Nombrar provisoriamente al suplente del director ejecutivo (artículo 8, letra e).</p> <p>Determinar anualmente cumplimiento del director ejecutivo de los objetivos del convenio de desempeño según artículo 17 (artículo 8, letra f).</p> <p>Pedir la renuncia anticipada del director ejecutivo contando con votos a favor de un número determinado de consejeros (artículo 8, letra g).</p> <p>Opinar sobre todas las materias que el director ejecutivo someta a su consideración (artículo 8, letra j).</p> <p>El director ejecutivo será nombrado por el Consejo Directivo entre cualquiera de quienes integren la nómina propuesta por el Sistema de Alta Dirección Pública mediante un procedimiento análogo al establecido para el nombramiento de Altos Directivos Públicos de segundo nivel jerárquico (artículo 15).</p>

Nota: elaboración propia a partir de los documentos.

En las propuestas, el Consejo Directivo posee las atribuciones para escoger y despedir al director. En tales facultades no son explícitos los criterios para contrastar su desempeño, lo que podría dar espacio a discrecionalidad y debilitar la institucionalidad, además de transferir un rol fiscalizador al Consejo Directivo a partir del hito anual de la evaluación del proyecto de desarrollo institucional y sancionar la continuidad de las directrices asumidas por la institución.

Como se desprende de los artículos expuestos, la nueva institucionalidad subnacional se emplaza subordinadamente en la conformación del Consejo Directivo, la elección de sus miembros y la presencia de los alcaldes; las inconveniencias para desarrollar los proyectos institucionales respecto de sus etapas de ejecución y plazos de rendición; la toma de decisiones —sin fundamentos explícitos— surgida de omisiones, por ejemplo la apertura o cierre de establecimientos educacionales u orientación del presupuesto.

Pese a los problemas educativos asociados a su administración —particularidades del ciclo político, alta variabilidad en su desempeño, desigualdades de territorios, recursos y capacidades—, los alcaldes siguen desempeñando un rol central que se extiende por más de tres décadas. Para los ediles es señal de continuidad: seguir enfrentando la educación como un problema entre muchos otros. Conjuntamente, los proyectos de ley, aunque no son vinculantes, desestiman en los hechos las alternativas propuestas para gestionar la educación provista por el Estado.

Los silencios de los proyectos de ley

Se analizan algunas materias omitidas en los proyectos de ley comentados, considerando como referente el diagnóstico del Consejo Asesor (2006), no como organismo experto o legislativo sino como consejo ciudadano interesado en contribuir a la solución de los conflictos de la educación (Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación [CAPCE], 2006). Aunque no es vinculante, la comisión encargada de la administración del sistema público de educación escolar cristaliza posturas excluidas — hasta ese momento— en el ámbito social, político y académico. De modo similar, se hace cargo de una serie de problemas frente a los cuales existen discrepancias de significación: el profundo deterioro del sector, la calidad inequitativa de los procesos al interior del sistema escolar, las metas insuficientes de aprendizaje definidas en el currículo oficial y las reformas inconclusas de la esfera pública. En esta última, a partir de dos factores: uno derivado del financiamiento exiguo e ineficiente y otro revelado de la estructura de gestión inadecuada, que se refiere a la burocracia municipal y el poder sin contrapeso del alcalde para *hacer y deshacer* en la educación de su comuna, sostenida en términos muy similares desde el año 1980 hasta el presente.

Con la llegada de la democracia, las organizaciones gremiales del magisterio, de los estudiantes y de los movimientos sociales y académicos cada cierto tiempo mostraban informes similares a los precedentes. En los primeros tres Gobiernos de la Concertación no hubo respuestas que asumiesen esa complejidad, y aquellas parciales fueron bloqueadas, principalmente, por representantes de la oposición, ejerciendo su poder de veto a través de la LOCE. Asimismo, hubo desgaste en diversos frentes de acción gubernamental, que puede explicarse por la preeminencia hacia la reforma educacional desde 1996 —iniciativa estrella de los Gobiernos concertacionistas— y por sus resultados de aprendizaje, sin un mejoramiento significativo respecto de lo esperado. De ahí que, desde las mismas instancias de dirección sectorial, se descuiden los componentes institucionales que no sean urgentes o estratégicos, hasta su forzado retorno en la movilización estudiantil de 2006.

Sobre la noción de territorio

El Consejo Asesor describe las características de una entidad administradora de la educación pública de la siguiente forma: asumir por única función la gestión de establecimientos y la responsabilidad por todos los aprendizajes de sus colegios; estar enfocada en un determinado territorio, armonizando sus rasgos sociales, culturales, económicos y geográficos; permitir la existencia de economías de escala en su estructura y contar con equipos profesionales competentes. La división geográfica y administrativa adoptada omite las implicancias de un tamaño inadecuado para el desarrollo de sus fines.

Las CLEP y APEL están diseñadas más como macrocomunas y menos como un sistema con subsistemas estrechamente relacionados. Es decir, tienen un componente agregativo más que sinérgico. Si la naturaleza del problema es semejante, las nuevas instituciones pueden generar una dificultad similar, sino mayor, guardando las proporciones. Por ende, no se trata solo de sumar territorios para solucionar algunos inconvenientes de economía de escala y, con ello, reducir costos. Se necesita una institucionalidad que consolide y solucione elementos constitutivos de la crisis, desde el ámbito de la gestión financiera, organizacional y curricular, como son las organizaciones educativas. También se precisa de una visión sistémica distinta de la vigente que debiese estar construida por principios diferentes a los actuales. Adicionalmente, debería tener un tamaño mínimo (flexible) determinado para incorporar procesos eficientes de carrera docente y directiva, situación que en la actualidad no ocurre por la atomización del sistema y la ausencia de criterios de gestión comunes.

La noción territorial no se incorpora en su acepción de un área geográfica en la cual determinada población comparte características productivas, sociales, culturales, económicas, etc. (Gastó, Fuentes y Donoso, 2005). Si bien teóricamente, en los procesos de descentralización las diferencias y necesidades locales son inseparables, en la práctica la municipalización educacional chilena no estuvo asociada a la variable *territorio* (Castro, 2012) y sus consecuencias distan de lo razonablemente anhelado. Por lo mismo, se espera una integración del aprendizaje alcanzado como la consideración de las dinámicas de desplazamiento de la población y su relación con la distribución de los sistemas y subsistemas de educación pública, al extremo de que se puede hablar de territorios y sistemas de educación *de hecho* que operan como tal, aunque no estén articuladas sus organizaciones (Donoso y Arias, 2013).

En otra perspectiva, las autoridades regionales —o sus representantes— no están involucradas en roles decisivos y su omisión conlleva menores posibilidades de comprender que no es un agregado de comunas lo que se busca, sino nuevas entidades territoriales con un nuevo enfoque integral. Acorde con ello, quienes proveen los recursos financieros, esto es, los ciudadanos ante el Estado central, en forma directa o mediados por las autoridades regionales, deberían presidir estas entidades a objeto de *desalcaldizar* el proceso.

Recursos especiales

Ninguna de las iniciativas de ley contempla recursos especiales para la educación pública, aunque existen diferencias entre una y otra: la primera considera financiación específica para las CLEP (anual por estudiantes matriculados), mientras que la segunda no financia las APÉL. Al lado de ello, no propone explícitamente nuevos formatos de financiación para responder a las evaluaciones precedentes. El sistema de subsidios y costos individuales no atiende directamente a la naturaleza del fenómeno educativo y su gestión, no solo por la inadecuada relación que se establece entre ingresos variables versus costos fijos, sino porque hay muchos costos compartidos por estudiantes de diversa condición socioeconómica y de aprendizaje que no es posible aislar. Entonces, son necesarios los apoyos directos a la unidad educativa bajo una modalidad diferente (Morduchowicz, 2011).

El contenido de la financiación del sistema público de enseñanza en términos de principios, instrumentos y montos no registró avances sustantivos, a pesar de su exigencia durante los conflictos sociales reseñados, y quedó postergado esencialmente por razones ideológicas. A primera vista, es incomprensible que no haya existido una visión política gubernamental para relevar el impacto de los aspectos financieros en la sustentación del modelo neoliberal impuesto a la educación. En los hechos, la discusión pública ha sido dispersa y por momentos prácticamente nula.

Contexto regional

El Consejo propone cuatro formas de organización: municipios y asociaciones de municipalidades, Gobiernos Regionales, Servicios Educativos Regionales y Servicio Nacional dependiente del Ministerio de Educación. Sin embargo, el ordenamiento del sistema escolar en los niveles regionales no se contempla en los proyectos en análisis, particularmente necesario ante la regulación de la oferta educativa, la ineficiencia en el gasto y la calidad de la educación ofrecida, ya que:

...mientras en algunas zonas existe sobreoferta de escuelas y liceos, en otras hay crónica escasez, lo que podría deberse a una falta de planificación, que impide enfrentar eficientemente los cambios que se producen en la distribución poblacional: a problemas de financiamiento y capital que enfrentan los municipios; a fallas de coordinación del sistema que imposibilitan una buena planificación de la inversión pública y privada en educación, a la inexistencia de salida de los establecimientos de baja calidad (CAPCE, 2006, p. 111).

La omisión del nivel regional puede deberse a que las directrices mencionadas no cuentan con un grado de consenso político y se consideran secundarias o bien innegociables, según sea la óptica bajo la cual se analizan. Adicionalmente, se requeriría una reforma constitucional que permitiese traspasar tales funciones a esas instancias. De esta manera, es dable pensar que la necesidad de intervenir y/o corregir en cierta forma el mercado, o al menos morigerar algunas de sus fallas (Comisión Económica para América Latina [CEPAL], 2000; González, 2003), situación que implica dar atribuciones a las entidades para regular la oferta —cuestión de suma importancia en la *promesa* pro mercado—, no tuvo la fuerza o voluntad política para su inclusión y debate. Lo cierto es que las modificaciones macro que se instalan con la Superintendencia y la Agencia de Calidad no se relacionan, en lo fundamental, con lo omitido. Adicionalmente, una nueva institucionalidad envuelve necesariamente el rediseño de las instancias territoriales del mismo Ministerio de Educación, y en menor medida de las otras instituciones puestas en marcha, aspecto no visualizado expresamente en las propuestas de ley. Es difícil comprender un rediseño subnacional *sin alterar* la institucionalidad del Ministerio de Educación, al menos en sus unidades territoriales.

Sustentabilidad del sistema

Las políticas para la educación pública deben superar el horizonte de gestión de cuatro años que define la administración de los Gobiernos de todo nivel público. Ello, porque en educación los impactos son de lenta evolución y requieren una adecuada anticipación de medidas a objeto de producir las transformaciones en los plazos indicados. Tales circunstancias suelen exceder los tiempos políticos de gestión y las oportunidades para definir decisiones y la ejecución de planes, postergándose aquellas que no verán la luz en el período de gobierno de turno.

Estabilidad de los procesos

Las iniciativas no explicitan la necesidad de estabilidad de los procesos y personas involucradas en educación. Es decir, significan crear y mantener un sistema subnacional de educación, independiente de una autoridad política y que disponga de un grado importante de autonomía. Para estos efectos, son cargos unipersonales ajustados a criterios técnicos y diseños organizacionales, simétricos entre responsabilidad y autoridad respectiva. Esto quiere decir, no a una dependencia directa y exclusiva del alcalde o de un Consejo de Alcaldes. Con todo, es perentorio integrar una visión sistémica ante los cambios, no un agregado o ampliación de partes, más todavía si se está dando vida a un nuevo cuerpo institucional.

Establecimientos educacionales particulares subvencionados

La exclusión de los establecimientos particulares subvencionados de las iniciativas deja fuera lo que debería constituir ciertos mínimos normativos en la educación financiada por el Estado respecto de la selectividad y la posibilidad de que los padres ejerzan la elección de colegios. Aun cuando hay quienes defienden el derecho de los establecimientos educacionales de establecer procesos de selección y/o admisión de estudiantes (Correa y Ruiz-Tagle, 2010), se trata de un debate central de las movilizaciones y que rescata la literatura (Atría, 2012), pero que no es recogido por estos proyectos.

En este sentido, lo que subyace al debate es la definición de la educación pública como propiedad o nicho,⁹ dejando fuera consideraciones sobre la regulación de la oferta provista con recursos estatales por los establecimientos educacionales reconocidos oficialmente como cooperadores de la función educacional del Estado. Se obvia de este modo la naturaleza dinámica del sistema escolar y la interacción de establecimientos municipales y particulares subvencionados, con fallas de coordinación y de sobreoferta debido a la ausencia de una racionalidad que no sea la del mercado detrás de la oferta educativa o la baja matrícula como condición estructural en el sistema, derivada de la disminución del ratio profesor/alumno (OCDE, 2012), situaciones que encarecen el sistema sin regulación alguna.

Por último, la subsistencia de una lógica precaria respecto de lo público que tiene que ver con la nación y en escala descendente con la región y con su territorio —donde una parte del sistema está excluida—, muestra que no hay una visión público-privada articulada, y que esta es más asimétrica y menos territorial. Pensar en un proyecto de desmunicipalización sin considerar que se trata de un sistema mixto, con una participación privada (establecimientos particulares pagados y particulares subvencionados) que supera largamente a la municipal, resulta insuficiente de acuerdo con los desafíos actuales.

⁹ García-Huidobro (2010) señala que se habla de educación pública en al menos tres sentidos: (a) en su definición más restrictiva, de acuerdo con su administración y propiedad, sería la educación municipal; (b) según su financiación, sería la educación municipal y particular subvencionada; y (c) por su función, que incluiría todo el sistema escolar (municipal, particular subvencionado y privado).

Discusión y consideraciones finales

Ambas propuestas de ley presentadas al Parlamento comparten el propósito de cambiar la institucionalidad subnacional o la municipalización con medidas pro fortalecimiento de la educación pública. Las semejanzas y omisiones de la legislación analizada revelan que la nueva institucionalidad mantiene a los alcaldes como responsables de la administración de las escuelas y liceos y que las propuestas no contemplan recursos especiales, por ejemplo, para desarrollar sus proyectos institucionales, cuestión compleja de sostener en razón de los diagnósticos realizados. Asimismo, no establecen modificaciones iteradas respecto de la financiación de la educación pública ni se pronuncian sobre el conjunto de la educación comunal, constituida por los establecimientos educacionales públicos y privados.

Estimamos importante referirnos a los tres ámbitos que una reforma a la institucionalidad subnacional de educación debiese considerar para hacer más efectiva su promesa de mejoramiento. Primero, el ámbito político y decisional macro en la cual se inserta y cómo esta da cuenta del diagnóstico que sustenta el problema. En este caso, se estima que se requieren cambios y modificaciones profundas, atendiendo a los planteamientos del nuevo Gobierno en este ámbito (2014).

Segundo, en caso de asumir como unidad territorial a las municipalidades y a las eventuales asociaciones, es necesario redefinir la vinculación de las autoridades nuevas y antiguas (alcalde) en la naciente institucionalidad. Esta materia debe fundarse en los nuevos enfoques de gestión pública. Los proyectos son, básicamente, una adecuación de lo existente más que un nuevo diseño institucional. Por ende, al tenor del escenario vigente (mediados del año 2014), una tercera iniciativa de ley en este ámbito debe considerar atender las debilidades señaladas y traducirse en un proyecto efectivo al respecto.

Tercero, los proyectos de desmunicipalización deben definir las ganancias de eficiencia y economías de escala desde la perspectiva de territorio y de equidad, en una primera instancia. Una iniciativa de ley va a requerir, tarde o temprano, ampliar su mirada al conjunto de establecimientos educacionales que funcionan con financiamiento público, puesto que es la única manera de responder a las fallas de coordinación al interior del sistema y a los problemas en la efectividad del gasto. Se requiere un debate y análisis profundo, esencialmente en términos de la solución que se quiere lograr y el plazo requerido.

Finalmente, es posible alcanzar un reconocimiento transversal de las limitaciones, vacíos e inconsistencias de la mudanza institucional heredada, pero ciertamente, teniendo a la vista los proyectos de ley, no ha sido posible lograr visiones compartidas. Si no existen posturas claras respecto de los tres aspectos descritos, los proyectos se presentan como reformas que, en el mejor de los casos —obviando los problemas de implementación y financiación— profesionalizan el sistema de educación local y mejoran de modo marginal su eficiencia, aumentando su sobrevida pero no evitando su reducción a un tamaño mínimo.

El artículo original fue recibido el 4 de marzo de 2014

El artículo revisado fue recibido el 14 de julio de 2014

El artículo fue aceptado el 4 de agosto de 2014

Referencias

- Atria, F. (2012). *La mala educación. Ideas que inspiran al movimiento estudiantil en Chile*. (1ª ed.). Santiago, Chile: Catalonia-CIPER.
- Ball, S. (2008). *The education debate*. Bristol: The Policy Press.
- Bellei, C., Cabalín, C., & Orellana, V. (2014). The 2011 Chilean student movement against neoliberal educational policies. *Studies in Higher Education*, 39(3), 426-440.
- Bellei, C., Contreras, D. y Valenzuela, J. P. (2010). Viejos dilemas y nuevas propuestas en la política educacional chilena. En C. Bellei, D. Contreras y J. P. Valenzuela (Eds.), *Ecos de la revolución pingüina. Avances, debates y silencios de la reforma educacional* (pp. 11-27). Santiago, Chile: Pehuén Editores S. A.
- Bellei, C., & Cabalín, C. (2013). Chilean student movements: sustained struggle to transform a market-oriented educational system. *Current Issues in Comparative Education*, 15(2), 108-123.
- Bertoglia, L., Raczyński, D. y Valderrama, C. (2011). *Años de política educativa descentralizada con efectos tardíos en calidad y equidad de la educación. ¿Ausencia de enfoque territorial?* Santiago, Chile: RIMISP.
- Casassus, J. (2010). Las reformas basadas en estándares: un camino equivocado. En C. Bellei, D. Contreras y J. P. Valenzuela (Eds.), *Ecos de la revolución pingüina. Avances, debates y silencios de la reforma educacional* (pp. 85-110). Santiago, Chile: Pehuén Editores S. A.
- Castro, M. (2012). Descentralización educacional en Chile: itinerario sin territorio. *Revista Innovar*, 22(43), 77-92.
- Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación, CEPPE (2011). *¿Qué hacer con la educación municipal?* Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Comisión Económica para América Latina, CEPAL (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, CAPCE (2006). *Informe final del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación*. Recuperado de <http://mt.educarchile.cl/>
- Correa, S. y Ruiz-Tagle, P. (2010). *Ciudadanos en democracia*. (1ª ed.). Santiago, Chile: Editorial Debate.
- Donoso, S. (2013). *El derecho a la educación en Chile. Nueva ciudadanía tras el ocaso neoliberal*. Santiago, Chile: Bravo y Allende Editores.
- Donoso, S. y Arias, O. (2011). Diferencias de escala en los sistemas de educación pública en Chile. *Ensaio*, 19(71), 283-307.
- Donoso, S. y Arias, O. (2013). Desplazamiento cotidiano de estudiantes entre comunas de Chile: evidencia y recomendaciones de política para la nueva institucionalidad de la educación pública en Chile. *EURE*, 39(116), 39-73.
- Donoso, S. y Benavides, N. (2014). *La débil institucionalidad local de la educación pública chilena: el caso de los jefes comunales de educación* (Documento de trabajo). Talca: Universidad de Talca, IIIDE.
- Elacqua G., Martínez, M. y Aninat, C. (2010). ¿Cómo fortalecer la educación municipal? Capacidad y responsabilidad política. En S. Martinic y G. Elacqua (Eds.), *¿Fin del ciclo? Cambio en la gobernanza del sistema educativo* (pp. 101-130). Santiago, Chile: Unesco-Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Espínola, V. y Claro, J. P. (2010). El sistema nacional de aseguramiento de la calidad: una reforma basada en estándares. En C. Bellei, D. Contreras y J. P. Valenzuela (Eds.), *Ecos de la revolución pingüina. Avances, debates y silencios de la reforma educacional* (pp. 51-84). Santiago, Chile: Pehuén Editores S. A.
- Eyzaguirre, S. (2012). Fortalecimiento de la educación escolar pública: ¿Desmunicipalización? *Puntos de Referencia*, 340. Recuperado de http://www.cepchile.cl/dms/archivo_4958_3061/pder340_SEyzaguirre.pdf
- Fernández, J. M. (1999). *Manual de política y legislación educativas*. España: Editorial Síntesis.
- García-Huidobro, J. (2010). Para hacer pública la educación pública. En S. Martinic y G. Elacqua (Eds.), *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo* (pp. 81-100). Santiago, Chile: Unesco-PUC.
- Gastó, J., Fuentes, V. y Donoso, S. (2005). *Identificación de territorios para la planificación y gestión del territorio*. Santiago: Ministerio de Planificación.
- Gobierno de Chile (2006). *Mensaje de la presidenta del país sobre el estado de la Nación*. Santiago, Chile: Presidencia de la República.
- Gobierno de Chile (2008). *Mensaje de la presidenta de la República con el que inicia un Proyecto de Ley que Fortalece la Educación Pública n° 1151-356*. Recuperado de <http://www.fide.cl/BajarDocumento.php?Id=206>
- Gobierno de Chile (2010). *Mensaje de la presidenta de la República con el que inicia un Proyecto de Ley que Fortalece la Educación Pública n° 1727-357*. Recuperado de <http://www.educacion2020.cl/>
- Gobierno de Chile (2011a). *Políticas y propuestas de acción para el desarrollo de la educación chilena*.

- Recuperado de http://www.gob.cl/media/2011/08/propuestas_agosto_2011.pdf
- Gobierno de Chile (2011b). *Mensaje del presidente de la República con el que inicia un Proyecto de Ley que Crea las Agencias Públicas de Educación Local y Establece Otras Normas de Fortalecimiento de la Educación Estatal n° 397-359*. Recuperado de <http://www.politicaseducativasuc.cl/>
- González, P. (2003). Estructura institucional, recursos y gestión en el sistema escolar chileno. En C. Cox (Ed.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma al sistema escolar chileno* (pp. 597-660). Santiago, Chile: Editorial Universitaria.
- Ley n° 18.962 (1990). *Orgánica Constitucional de Enseñanza*. Santiago, Chile: Diario Oficial.
- Ley n° 20.501 (2011). *Calidad y Equidad de la Educación*. Santiago, Chile: Diario Oficial.
- Ley n° 20.541 (2011). *Modifica el plazo contemplado en el artículo vigésimo transitorio de la Ley n° 20.501 sobre Calidad y Equidad de la Educación*. Santiago, Chile: Diario Oficial.
- Marcel, M. (2012). *Modelos alternativos de descentralización y la experiencia chilena*. Santiago, Chile: Cieplan.
- Marcel, M. y Raczynski, D. (2009). *La asignatura pendiente. Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile, Colección Cieplan*. Santiago, Chile: Uqbar editores.
- Martinic, S. y Elacqua, G. (Eds.). (2010). *¿Fin del ciclo? Cambio en la gobernanza del sistema educativo*. Santiago, Chile: Unesco-PUC.
- Mineduc (2010). *Calidad para todos*. Santiago, Chile: Ministerio de Educación.
- Mineduc (2013). *Bases estadísticas, Ministerio de Educación, Chile*. Santiago: Mineduc.
- Morduchowicz, A. (2011). Teoría y práctica de la estimación de costos educativos. *Revista de Financiamento da Educação*, 1(8), 20.
- Neave, G. (2001). *Educación superior, historia y política*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Observatorio Chileno de Políticas Educativas, OPECH (2009). *De actores secundarios a estudiantes protagonistas*. Recuperado de <http://www.opéch.cl/Libros/doc5.pdf>
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE (2004). *Revisión de políticas nacionales de educación*. Santiago, Chile: Ministerio de Educación.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE (2012). *Education at a glance 2012: OECD indicators*. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012>
- Programa de Evaluación Externa de Calidad, PEEC (2011). *Informe final: segunda etapa. Fortalecimiento de la institucionalidad pública*. Recuperado de <http://www.mineduc.cl/usuarios/mineduc/doc/>