

## Educación Municipal: El Foco es la Calidad

### Comentario de Carolina Tohá\*

Hablar de institucionalidad educacional en el momento actual implica hablar del sistema que tenemos y de nuevas alternativas a este. Pero la institucionalidad debe ser un todo coherente, donde las partes se complementen y los protagonistas del sistema tengan roles, responsabilidades y misiones que sean acorde y consistentes. Estamos hablando del ministerio, de los administradores de la educación — sean públicos o privados —, de las escuelas y de los actores que el sistema tiene: profesores, estudiantes, apoderados, codocentes, directivos y, por supuesto, los funcionarios ministeriales. También estamos hablando de instituciones que podemos crear, como la Superintendencia, cuyo papel puede ser entendido como parte de un sistema mayor y no aisladamente.

El gran problema que existe en nuestro país respecto de la discusión institucional es que hay un nivel de discordia ideológica, de dogmatismo, de prejuicios y de lugares comunes que dificultan mucho un debate fructífero para abordar la temática mayor del marco institucional en educación que nos queremos proponer como nación.

Ha habido muchos esfuerzos para generar un debate más constructivo. El último ha sido el Consejo Asesor creado por la Presidenta Bachelet, que dio pasos muy grandes respecto al estadio que teníamos anteriormente, pero al mismo tiempo hizo reaparecer los mismos dilemas y dificultades que hacen que no nos podamos entender.

Ante tantos obstáculos para replantearnos el marco institucional de la educación chilena debemos preguntarnos si vale la pena persistir en proponerse ese debate o si podemos dejar las cosas como están y hacer cambios dentro del sistema actual. Sin embargo, esa solución tiene muchos peros. En primer lugar, tenemos un marco institucional que la sociedad nacional nunca ha terminado de aceptar ni en su origen (la dictadura) ni en su contenido (la subsidiariedad del Estado). En segundo lugar, tiene deficiencias desde todos los ámbitos que lo podamos mirar: Problemas de eficiencia, calidad y equidad parecidos a los que existen en salud en el sentido de que aquí también hay segmentación por “riesgo educacional” —que es un concepto algo extraño pero se podría asimilar— y por ingreso.

---

\* Diputada por Santiago, miembro de la comisión permanente de educación de la Cámara Baja.

Sin embargo, la gran diferencia entre educación y salud es que en ese sector los indicadores son buenos y en educación las cifras son muy preocupantes. Entonces la dificultad de buscar acuerdos en el ámbito educacional genera mayores consecuencias que no encontrarlos en otras materias.

Todas las políticas que hemos desarrollado en estos años, de alguna manera han tratado de torcerle la mano al modelo institucional que Chile tiene, pero sin hacer grandes reformas al sistema, haciendo “programitas”, apoyos por aquí, fondos por allá que no han logrado construir una lógica distinta de funcionamiento. Por lo mismo sus efectos no son todo lo que se ha esperado, hayan sido grandes o pequeños, hayan tenido muchos o pocos recursos.

En esto de buscar un modelo institucional que sea coherente y que de alguna manera pueda superar el modelo actual, hace poco nos tocó a un grupo de diputados de distintas bancadas tener una reunión con una misión del Banco Mundial que está asesorando al Ministerio de Educación para la creación de la Superintendencia. En esa misión, el Banco Mundial nos habló de que ellos reconocían cuatro grandes tipos de modelos que uno podría analizar como opciones para nuestro país. Uno es el modelo de marco general, otro el de contratos por calidad, otro el de instrucción diferenciada y otro el de instrucción dirigida.

El modelo de marco general es un modelo donde, en términos generales, el gobierno establece estándares mínimos de operación, comunica los resultados, provee información al mercado y financia el sistema. Este es a *grosso modo* el sistema que Chile tiene. En el mecanismo de contratos por calidad, adicional a lo anterior, para entrar a funcionar un establecimiento tiene que firmar un contrato por calidad que debe ser autorizado y si ese contrato no se cumple hay consecuencias que significan fundamentalmente el fin del financiamiento o el cierre de la escuela o colegio. En la instrucción diferenciada tenemos las mismas funciones anteriores, pero a ello se suma que hay una política de apoyo y supervisión diferenciada con los establecimientos, por lo tanto, en aquellos colegios y escuelas que tienen buenos resultados hay menos supervisión y los que tienen malos resultados reciben más apoyo y control, llegando incluso a la intervención. Finalmente, el modelo de instrucción dirigida es donde el Estado es el docente, administra directamente la escuela y esta es uniforme.

Lo que nos dijo el Banco Mundial es que dado esos cuatro sistemas, Chile tiene más o menos el primero, Nueva Zelanda el segundo, el Reino Unido, Finlandia y Estados Unidos el tercero y Corea el cuarto. Lo que ellos nos expresaron es que no existen ejemplos exitosos del modelo chileno de marco general en ninguna parte y que su experiencia les indica que el mercado en educación era totalmente insuficiente para producir calidad y equidad. En consecuencia,

ellos piensan que nuestro país debe comenzar a moverse desde el modelo de marco general a uno intermedio entre los contratos de calidad y la instrucción diferenciada. ¿Por qué? Porque eso es lo único que nos podría permitir avanzar en un sistema que tuviera más control por la calidad, pero al mismo tiempo que preservara la diversidad y la libertad de enseñanza, que son cosas que culturalmente están muy asentadas en la sociedad chilena.

En esta discusión entre parlamentarios, apenas el Banco Mundial nos mostró la figura y nos dijo "les proponemos que Chile pase a algún área intermedia, que se sitúe en algún punto entre estos dos", empezó inmediatamente la discordia. No pudimos entrar en este punto siquiera para discutir cómo podría ser, qué podríamos preservar y qué podríamos cambiar. Se trancó el debate y lo que hubo fue un planteamiento drástico, de una parte de la derecha en el sentido de que Chile requiere perfeccionar el sistema actual y no moverse a ningún otro. Plantearon que si nuestra educación tiene problemas es porque el sistema no se ha aplicado íntegramente, porque los municipios no han tenido toda la autonomía, el gobierno central interviene demasiado y la información a la ciudadanía es insuficiente, por lo que la solución sería, a su juicio, revertir esos problemas.

Este ejemplo grafica el entrampamiento en el que estamos. Creo que si no superamos esa dificultad nada de lo que hagamos va a ser suficiente, aunque pongamos una Superintendencia o establezcamos la subvención preferencial.

El problema más importante que tenemos que resolver en esta visión institucional es cómo podemos sacar a la educación pública municipal de la situación en que está. Sabemos que hay problemas que la están llevando a deteriorarse hasta llegar, probablemente, a ser insignificante en algún momento. No voy a entrar a profundizar por qué esto es grave, pero pienso que la mayoría de los presentes, si no todos, pensamos que para un país no tener educación pública o tenerla transformada en algo residual o marginal no es el escenario deseable.

Los problemas que tenemos en la educación pública se podrían sintetizar en los puntos que voy a plantear a continuación.

Primero, hay una situación de doble dependencia que es muy complicada, porque en definitiva tenemos administrando a los municipios mientras la responsabilidad técnico-pedagógica recae en el ministerio. Por lo tanto, todos los aspectos técnico-pedagógicos que ve el ministerio están centralizados. Por otra parte, aquellas tareas que podrían llevar a cabo los municipios no se hacen, porque no tienen plata o porque no tienen los equipos técnicos para hacerlo.

Segundo, la educación municipal está inserta en un organismo que tiene múltiples funciones y la labor educativa no es la más prioritaria, ni la que la ciudadanía más le cobra al municipio. Por lo tanto, la prioridad que tenga,

los recursos que se disponga, el personal con que cuente, dependen de un juego de prioridades que es muy variable y que por lo general no pone a la educación en el primer lugar. Eso hace que las designaciones estén muchas veces tironeadas por factores políticos o equilibrios de otro tipo como la gestión financiera y esto lleva, incluso, a que a veces se le cargue al presupuesto de educación cosas que son de otras áreas.

En tercer lugar tenemos un problema con las reglas del juego, porque la educación municipal funciona con una especie de teórico “trato igualitario” respecto a la educación particular subvencionada que hay en nuestro sistema, pero que tampoco es tan así, porque la educación municipal tiene acceso a una serie de recursos que la educación particular no tiene, pero por otra parte carga con una serie de situaciones que le hacen casi inviable salir a flote. Por ejemplo, el hecho de que tengamos una educación pública que no selecciona alumnos y paralelamente una educación particular que sí puede hacerlo. O que tengamos un estatuto docente que se aplica solo en la educación municipal y que tiene grandes costos. Basta decir que las tres asignaciones principales del estatuto docente (perfeccionamiento, responsabilidad directiva y los bienios) absorben el 34% del monto de la subvención, asignaciones que por otra parte los colegios particulares subvencionados no tienen que pagar. Es decir, los municipios gastan un tercio de la subvención en asignaciones que no deciden ellos, sino el gobierno y el Congreso, y que los establecimientos privados subvencionados no tienen que pagar. Por otra parte, también está el estatuto que tiene las rigideces que todos conocemos bien.

Existe otro problema grave con la mayoría de los municipios, sobre todo con una parte de ellos, que tienen una escala que realmente hace imposible llegar a tener una acumulación de recursos suficientes para hacer una gestión decente. Se ha discutido mucho si esto impacta o no a la calidad de la educación, pero más allá de eso, yo tengo unos datos que muestran claramente que es una situación insostenible. Por una parte tenemos que en los municipios más pequeños, es decir, que tienen entre cero y cinco mil estudiantes, se están aportando en promedio \$ 165.000 por alumno, mientras que los municipios más grandes, que tienen de 100 mil habitantes hacia arriba, están gastando \$ 48.000 por alumno. Es decir, los municipios chicos son los que tienen que poner más recursos.

Por otra parte, si vemos cuánto representa esto que aporta el municipio en relación a sus ingresos, los de menor tamaño aportan el 14% de sus propios ingresos y los más grandes el 7,8%. A esto hay que sumar el hecho de que en los municipios grandes la matrícula ha ido bajando porque hay alternativas privadas y los estudiantes se cambian, mientras que en los pequeños la matrícula es estable porque no hay alternativas y los niños se tienen que quedar

en esos colegios. En definitiva también hay un problema con la escala en la educación municipal, porque los más reducidos y más pobres deben gastar más plata en la educación.

El Consejo Asesor trató el tema de la educación municipal, pero evitando que el debate se centrara en si debe dejarse en el municipio o sacarse de ahí. En cambio, buscó alcanzar un acuerdo respecto a cómo debe ser la administración de la educación pública para superar los problemas que hoy tiene, qué criterios y requisitos la deben regir, llegando a la siguiente conclusión: En primer lugar, que la administración de la educación pública debe estar entregada a un organismo especializado, de fin único, que se dedique a la educación. Es decir, que su tema, su vocación y su prioridad sea ésta. En segundo lugar, que el organismo a cargo de la conducción tenga tanto la responsabilidad técnico-pedagógica, como la administración y gestión, terminando con la doble dependencia. Y es que hoy el ministerio dice que no puede intervenir suficientemente en lo técnico-pedagógico porque la gestión está fuera de sus manos y los municipios dicen que no pueden resolver los temas pedagógicos porque están en manos del ministerio. Tercero, se plantea que se busque un tipo de tutela donde se conjugue de buena manera una alta capacidad técnica con la participación de la comunidad. Actualmente no tenemos ninguna de las dos. El perfil técnico de los municipios, en promedio, es insuficiente para las metas que nos estamos poniendo y, por otra parte, lo que se supone que iba a garantizar el municipio, por el hecho de ser electo y de estar cerca de la gente, en la práctica no ha sucedido. Los vecinos de una comuna no sienten tener realmente ninguna injerencia en las decisiones que se toman en la educación municipal. Por ello, se propuso que cualquiera que sea el órgano encargado de administrar la educación pública debe contemplar una instancia de participación y compromiso de la comunidad.

En cuarto lugar, el Consejo propone que la selección de los directivos sea sacada del “tironeo” de las designaciones municipales y se le encargue a un sistema equivalente a la Alta Dirección Pública, asegurando que estas responsabilidades sean entregadas a las personas más competentes. Quinto, que la administración de la educación pública se sitúe en una escala adecuada a nivel territorial, es decir, que evitemos las dimensiones excesivamente pequeñas que hoy tienen muchos municipios y pongamos como principal criterio lo que los estudios nos han mostrado y que son las escalas óptimas de territorio y matrícula.

Harald Beyer mencionó la posibilidad de que las nuevas entidades administradoras dependan de los gobiernos regionales o del ministerio. La verdad es que ninguno de los dos tuvo el favor en el Consejo. La que más apoyo tuvo es la idea de crear una instancia tipo corporaciones de derecho público. Estas pueden corresponder a asociaciones de municipios, que funcionen en un nivel subregional, salvo quizás en las regiones con menor población y que

se trate de un organismo que tenga participación activa de los alcaldes, la comunidad, las universidades y el gobierno regional.

Es importante aclarar que no es lo mismo un organismo creado a partir de varios municipios que hablar de una pura asociación de municipalidades. La educación no puede depender de cinco alcaldes que se juntan y que si se ponen de acuerdo la cosa funciona y si no, la cosa no va. Sobre todo porque la lógica de armar una escala mayor es permitir que haya subsidios cruzados, que pueda haber una política global que para un alcalde es muy difícil presentar ante su comunidad. Entonces, una forma de preservar la participación municipal es crear asociaciones entre municipios, pero que tengan personalidad jurídica propia, donde estos sean parte del directorio y no de la gestión. Así la educación sería delegada por las municipalidades a otro órgano y no dependería de la precariedad de los acuerdos y desacuerdos entre alcaldes. Seguramente habría que considerar que un municipio se pueda salir de la asociación si no está conforme, pero salirse por una decisión en que tenga participación la comunidad o que sea fruto de un alto nivel de acuerdo en el concejo municipal.

Para terminar, quisiera agregar que creo que en todo este debate sobre educación hay que sincerar los temores y los acuerdos y pienso que uno de los miedos que existe es que cualquier cambio del sistema puede traducirse en pérdida de diversidad, de la posibilidad de elegir de la familia, de la libertad de enseñanza y de proveer proyectos educativos distintos.

En lo personal soy totalmente partidaria de preservar todos estos principios, pero creo que hay que hacerlo de manera tal que en primer lugar se asegure la calidad. La libertad de enseñanza no puede ser libertad de dar una educación que no supera los estándares mínimos. En nuestro sistema, si un colegio tiene demasiadas ventanas rotas puede tener una sanción, pero un colegio donde los niños no saben leer ni escribir en cuarto básico no tiene ninguna y nadie tiene competencias para hacerle ni decirle nada y eso debe cambiar.

También hay que solucionar los problemas de inequidad estructurales y que tienen relación con las reglas del juego, con no hacerse cargo de cómo este sistema segmenta, excluye y reproduce desigualdades. En el caso de la educación pública, que debiera ser el paradigma de la equidad, la hemos puesto en manos de organismos que son intrínsecamente desiguales. Los municipios más pobres pueden aportar menos, tienen menos recursos y menos personal de alta calificación técnica y educan a los niños con más necesidades, mientras que en los más ricos ocurre lo contrario, lo que hace que la educación pública en Vitacura no tenga nada que ver con la educación pública en Chépica.

Si partimos poniéndonos de acuerdo en esos dos principios esenciales, es posible que comencemos a destrabar este debate.