

¿EN QUÉ ESTÁ LA NUEVA EDUCACIÓN PÚBLICA?

- La educación pública ha decaído de manera sostenida en las últimas décadas. Así lo muestra la reducción en su matrícula, el estancamiento en sus resultados, la persistente brecha de ésta respecto a la educación particular y, más recientemente, la creciente violencia que aqueja a algunos de los liceos emblemáticos.
- La información recabada da cuenta que el Gobierno se encuentra avanzando en la implementación del nuevo sistema de educación pública, tal como establece la ley. Si bien todavía es pronto para evaluar los alcances de la nueva institucionalidad, es claro que la ley subestimó las dificultades que aparecerían durante el proceso.
- La ofensiva iniciada por la oposición para imputar al actual Gobierno un supuesto abandono de la educación pública no es un hecho aislado, sino que se suma a su actitud frente a los problemas experimentados por otras de sus reformas. Ello evidencia una clara estrategia de evadir su responsabilidad y con ello, traspasar la culpa a la actual administración.

En el último tiempo hemos visto con claridad la ofensiva por parte de miembros de la oposición, que han salido de forma coordinada a criticar al Gobierno por lo que definen como un abandono de la educación pública. Ello, en el contexto de la implementación de la nueva institucionalidad que se hará cargo de ésta, cuyo diseño se plasmó y aprobó por medio de la Ley N° 21.040 impulsada por la administración anterior. En el presente documento realizamos una breve revisión del estado en que se encuentra este nuevo sistema, así como las dificultades que se han ido presentando en la transición hacia éste. A partir de ello, planteamos que, si bien se ha avanzado tal como establece dicha ley, ésta subestimó la complejidad del proceso de implementación, por lo que es necesario ajustar las expectativas sobre los efectos de corto y mediano plazo del nuevo sistema.

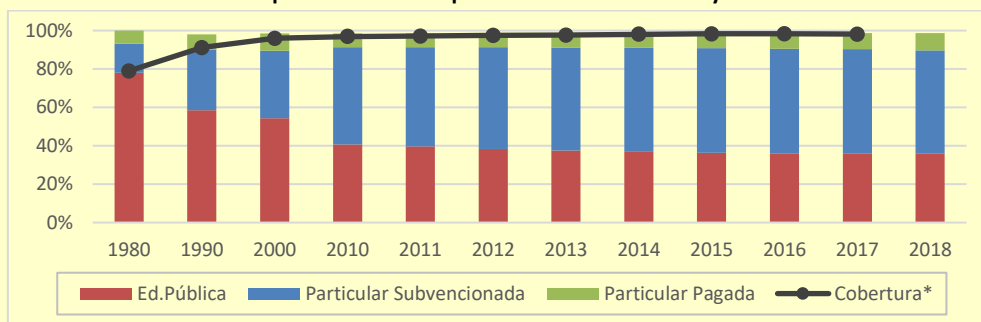
EL DECLIVE DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA

La educación pública ha decaído de manera sostenida en las últimas décadas. Así lo muestra la reducción en su matrícula, el estancamiento en sus resultados, la persistente brecha de ésta respecto a la educación particular y, más recientemente, la creciente violencia que aqueja a algunos de los liceos emblemáticos. En el Gráfico

Nº 1 se ve que la participación de la educación pública en la matrícula escolar cayó desde 1980, mientras en paralelo creció la cobertura neta de este nivel educativo, que hoy llega al 98,2%. Si en 1980 el 78% de la matrícula asistía a un establecimiento público, en 2018 este porcentaje cayó a 35,9%, lo que significa una pérdida de 931 mil alumnos, mientras la particular subvencionada creció en 1,5 millones. El sector particular pagado, por su parte, experimentó un crecimiento reciente que en 2018 la llevó al mayor tamaño de su historia, con 325 mil alumnos (9,1% de la matrícula).

SOSTENIDA CAÍDA DE LA MATRÍCULA EN EDUCACIÓN MUNICIPAL

Gráfico Nº 1: Participación de cada dependencia administrativa y cobertura escolar



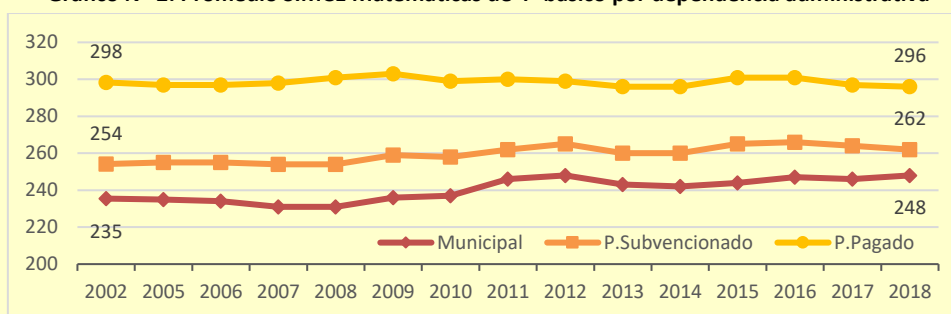
Fuente: Elaboración a partir de datos del MINEDUC, CASEN, EHClíoLab e INE. En 2018, la Ed. Pública considera establecimientos municipales y los pertenecientes a SLE. *La cobertura se calcula como el % de niños de 5 a 17 años que asiste a un establecimiento educativo.

Según Fontaine y Urzúa (2018)ⁱ, los atributos que buscan los padres al elegir la escuela de sus hijos abarcan desde aspectos académicos hasta disciplina y seguridad. En ese contexto, mientras la prueba SIMCE muestra de manera consistente una brecha significativa entre el sector municipal y el particularⁱⁱ (Gráfico Nº 2), indicadores que miden el clima de convivencia escolarⁱⁱⁱ y la presencia de bullying o violencia^{iv} también revelan una diferencia entre éstos. Estos factores podrían explicar por qué la educación pública ha sido incapaz de atraer a las familias y por qué éstas han ido prefiriendo la educación particular subvencionada.

Pero la caída en el número de alumnos que asisten a la educación municipal no parece haber alcanzado a la planta docente. En los últimos 15 años -período para el cual contamos con datos-, mientras su matrícula registra una caída de -33%, la cantidad de profesores de aula creció en 25%. Por cada nuevo profesor ejerciendo en el sector público, hay 34 alumnos menos. Así es difícil que los recursos no se vuelvan insuficientes. En contraste, en el mismo período por cada nuevo docente en el sector particular subvencionado, hay 9 alumnos más.

BRECHA SISTEMÁTICA EN RESULTADOS DE LA EDUCACIÓN MUNICIPAL Y PARTICULAR

Gráfico Nº 2: Promedio SIMCE Matemáticas de 4º básico por dependencia administrativa



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Agencia de la Calidad.

De esta forma, estos datos ayudan a explicar por qué, tras varios años de debate, se llegó a un consenso sobre la necesidad de introducir cambios que permitan avanzar hacia un sistema de educación pública que sea una verdadera alternativa para las familias. Es por ello que en 2017 el gobierno de la Presidenta Bachelet impulsó una ley para crear una nueva institucionalidad y, por esa vía, perseguir dicho objetivo.

LA LEY DE NUEVA EDUCACIÓN PÚBLICA

El principal cambio introducido por la Ley Nº 21.040, del año 2017, es el traspaso gradual de la administración de los establecimientos públicos desde 345 municipios a 70 nuevos Servicios Locales de Educación (SLE). Éstos, a su vez, dependen de la Dirección de Educación Pública (DEP) perteneciente al Ministerio de Educación, cuyo rol es la conducción estratégica y coordinación del nuevo Sistema de Educación Pública. Cada SLE será dirigido por un Director Ejecutivo (asesorado por un Comité Directivo) y contará con un Consejo Local conformado por miembros de la comunidad, con facultades propositivas y cuyo fin es contrarrestar el mayor centralismo de esta institucionalidad respecto a la alternativa municipal.

A través de la nueva institucionalidad se pretende involucrar directamente al nivel central y profesionalizar la administración de la educación pública, dándole mayor continuidad al desligarla del ciclo político y estableciendo que tanto el Director de Educación Pública como los directores de SLE sean nombrados por Alta Dirección Pública. Asimismo, se busca facilitar el trabajo en red y generar instancias para una mayor participación. Entre las principales críticas recibidas^v, están el exceso de centralismo y la falta de nuevas atribuciones que permitan impulsar mejoras a nivel de escuela. Dado que el grueso de los funcionarios serán los mismos que hoy se

desempeñan en los departamentos y corporaciones de educación municipal^{vi} y que no se introducen modificaciones a la gestión docente, que sigue basándose en la inamovilidad y antigüedad^{vii}, cuesta ver dónde estarán los espacios para la novedad.

AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN Y DIFICULTADES NO PREVISTAS

Mientras la DEP comenzó a funcionar en 2018, los SLE se han ido conformando de forma gradual, partiendo por Barrancas y Puerto Cordillera (a los que se traspasó el servicio educativo en marzo de ese año) y Costa Araucanía y Huasco (en julio del mismo). De esta forma, en 331 comunas del país la educación pública sigue en manos de los municipios, mientras que en 14 ésta fue traspasada a estos 4 nuevos SLE, que hoy reciben al 1,6% de la matrícula del país (57.533 alumnos en 2018). En 2019 iniciaron su operación los SLE de Chinchorro, Gabriela Mistral y Andalién Sur, que en conjunto agrupan a 11 comunas y a los que el próximo año se traspasarán 169 establecimientos escolares y 38 jardines infantiles (50 mil alumnos aprox.).

En 2020 los SLE que entrarán en operación son Atacama, Colchagua, Valparaíso y Llanquihue y en 2021 la ley establece que el Presidente deberá definir si continuar hasta 2025 con la implementación del sistema a una tasa de 15 nuevos SLE por año, o si se extiende la gradualidad de la instalación hasta 2030. La idea es equilibrar la rapidez de la puesta en marcha con la generación de las condiciones propicias para el buen funcionamiento del nuevo Sistema de Educación Pública.

Si bien a la fecha el traspaso de los colegios entre municipios y SLE no ha alterado la continuidad del servicio educativo y se aprecia una valoración y expectativas positivas por parte de las comunidades, la instalación del nuevo sistema ha presentado una serie de dificultades que la ley no previó^{viii}. Ello ha obligado a que, en estos primeros meses, se haya debido priorizar la gestión administrativa, financiera y de personas por sobre la gestión pedagógica de los establecimientos, que paradójicamente fue lo que motivó el cambio hacia esta nueva institucionalidad.

Entre las dificultades que han surgido durante la puesta en marcha, en primer lugar, están los problemas a nivel municipal que no fueron resueltos previamente: deudas, falta de documentación y deficiente gestión de inventarios y bienes. Los planes de transición contemplados en la ley como herramientas para generar las condiciones adecuadas para el traspaso, no fueron efectivos en ajustar las dotaciones en los establecimientos y sanear las deudas que mantenían algunos municipios.

Asimismo, la falta de capacidad instalada dificultó la operación de los SLE en ámbitos como la definición de los perfiles para los concursos, la gestión de remuneraciones y un desconocimiento de los procesos y sistemas relevantes. A ello deben sumarse los desafíos de tener que transitar desde una cultura organizacional basada en la lógica municipal hacia una de servicio público, considerando que la normativa educacional vigente fue diseñada para los municipios y no se ajusta a la escala y condición jurídica de los SLE. Todo ello, en el contexto de plazos de instalación acotados y poco realistas dada la complejidad del proceso.

Con todo, estos desafíos han permitido acumular experiencia y aprendizajes que debieran mejorar la transición en adelante. Un mayor acompañamiento de la DEP, un trabajo con los involucrados previo al traspaso y la estandarización de procesos, actividades, responsables y productos esperados. Sin embargo, en adelante la exigencia también será mayor, pues las condiciones de cada territorio son distintas y el número de SLE y establecimientos traspasados irá en aumento.

Hoy se está trabajando en la instalación de los 3 SLE que desde 2020 recibirán el traspaso de los colegios. Se nombró a sus directores ejecutivos, se están definiendo cargos y perfiles, constituyendo sus comités directivos, gestionando los convenios de transición, elaborando el presupuesto, levantando la situación de bienes inmuebles y un diagnóstico pedagógico en el territorio, entre otras acciones. También se está anticipando el trabajo con los próximos 4 SLE, donde ya se conformaron los Comités Directivos, con los que se elaboró el perfil de los Directores Ejecutivos (que el Servicio Civil está llamando a concurso), además del trabajo territorial que se está haciendo con las municipalidades, gremios, directivos de colegios, centros de padres y alumnos. Por último, la DEP está trabajando en la elaboración de la Estrategia que guiará la planificación del sistema para los próximos 8 años, cuyo proceso involucró el trabajo de un comité consultivo, diálogos participativos y una consulta nacional. Ésta fue presentada al Congreso y se está trabajando en acoger las observaciones de cara a su aprobación final.

INDICIOS DE UNA ESTRATEGIA POR TRASPASAR RESPONSABILIDADES

La información recabada da cuenta de que el Gobierno se encuentra avanzando en la implementación del nuevo Sistema de Educación Pública, tal como establece la ley. Si bien aún es pronto para evaluar los alcances de la nueva institucionalidad, es claro que la ley subestimó la complejidad del proceso. En lo inmediato, es importante enfrentar las problemáticas que surgen e instalar el nuevo sistema de la mejor forma posible, algo que las autoridades parecen estar cumpliendo. Esto se

suma a los esfuerzos por sacar adelante a las escuelas de bajo desempeño que se encuentran bajo riesgo de cierre, a las que el Ministerio de Educación viene realizando un acompañamiento y un plan especial incluso durante el paro docente.

Por su parte, la ofensiva iniciada por la oposición para imputar al actual Gobierno un supuesto abandono de la educación pública no es un hecho aislado. Se suma a su reacción ante los problemas de la gratuidad de la educación superior, cuando en vez de reconocer su responsabilidad en el diseño de esta política, optó por culpar y exigir al Gobierno la inyección de más recursos. Misma actitud que la exhibida frente a la denominada Ley de Inclusión que, entre otras cosas, creó el nuevo sistema de admisión escolar. Antes que reconocer que los efectos que están teniendo estas leyes son producto de su diseño, la oposición se ha coordinado para fustigar a la Ministra de Educación y apuntarla como la responsable de una implementación incorrecta. De esta forma, queda en evidencia la estrategia de evadir su responsabilidad en las consecuencias de sus propias reformas y así traspasarla al actual Gobierno. Es de esperar que esa actitud se revierta y que en cambio se disponga a apoyar las soluciones necesarias a reformas con problemas evidentes. Asimismo, es de esperar que la ciudadanía no caiga en la trampa y sepa distinguir entre el mal diseño y el deber de implementar estas políticas.

ⁱ Fontaine, A. y S.Urzúa (2018). *Educación con Patines*. Ediciones el Mercurio.

ⁱⁱ De acuerdo al metaanálisis de Drago y Paredes (2011), la diferencia se mantiene incluso luego de controlar por nivel socioeconómico de los alumnos.

ⁱⁱⁱ Los indicadores de la Agencia de la Calidad para 2º medio del año 2018 muestran que el puntaje de percepción de clima de convivencia es de 76 para el sector particular subvencionado y 74 para el municipal (diferencia estadísticamente significativa).

^{iv} Según un análisis de los mismos autores, el SIMCE 2011 “confirma que en los establecimientos públicos en Chile hay más violencia que en los particulares subvencionados”, con un 23% de mayor prevalencia de bullying físico (le han pegado o roto sus cosas) y un 7,5% más de bullying verbal (insultos y amenazas).

^v Ver [Temas Públicos Nº 1324-2](#) donde discutimos esto en más detalle.

^{vi} La misma ley establece que los antiguos funcionarios municipales tienen prioridad para concursar a las vacantes en los nuevos SLE y se establece que los docentes son traspasados por el sólo ministerio de la ley.

^{vii} Si bien la Ley de Carrera Docente (Ley Nº 20.903 de 2016) altera en algo estos elementos, reduciendo el peso de la antigüedad en la remuneración docente e introduciendo causales de salida para docentes mal evaluados, en lo grueso todo ello depende de una evaluación centralizada en el Ministerio de Educación, que no es claro vaya a recoger el desempeño en el aula y el efecto en los aprendizajes de sus alumnos, y que se antepone a la visión del equipo directivo que puede observar día a día el ejercicio del profesor.

^{viii} La fuente de información sobre estas dificultades fue la Presentación de la Ministra de Educación al Congreso en marzo y el Informe Anual del Consejo Evaluador de la Educación Pública.