

PROLOGO

La educación ha sido un tema central en los cuatro gobiernos de la Concertación. Cuando se mira lo acontecido en los últimos 20 años, se puede detectar una impronta pocas veces vista en la historia educacional de Chile. Los avances cuantitativos han tenido características relevantes en materia de cobertura y esfuerzos por modificar las condiciones del desarrollo educacional chileno.

Esto ha sido posible porque en el mismo período el país tuvo un desarrollo inédito en la historia económica nacional. Que Chile haya tenido en gran parte de este período un ritmo de crecimiento por habitante tres o cuatro veces superior al ritmo de crecimiento per cápita de América Latina, es un signo de aquello. Este progreso permitió prácticamente el 100 % de cobertura en la Enseñanza Básica y algo similar en la Enseñanza Media. Lo que falta tiene que ver más con la deserción educacional que con la capacidad de proveer una cobertura para todos los niños en condiciones de asistir a la Enseñanza Media.

Durante este período se avanzó significativamente en la educación pre-básica. Se entendió que ahí estaba el germen de la discriminación entre los niños de acuerdo a las capacidades psicomotrices desarrolladas al momento de ingresar o no a la educación pre-escolar. En otras palabras, los niños ya están diferenciados cuando llegan a primer año de educación básica dependiendo de si han tenido o no educación pre-escolar. Ahí radican los esfuerzos que se han desplegado para aumentar la cobertura que en estos momentos se acerca al 100% en los alumnos de 5 a 6 años, y cifras muy significativas en los tramos inferiores de la educación pre-básica. Los esfuerzos realizados, particularmente por el gobierno de la Presidenta Bachelet en relación al desarrollo de las guarderías infantiles,

completaría el edificio educacional para generar condiciones de mayor igualdad y oportunidades al inicio del sistema educacional.

Cuando se ven los temas de la educación de hoy, tiende a olvidarse que 20 años atrás un elemento crucial era la situación heredada por parte de los profesores. De ahí la necesidad de dictar un Estatuto Docente para hacer justicia al gremio. Se olvida que muchos de los elementos de inflexibilidad de dicho estatuto fueron exigencias de la oposición de esos años, por ejemplo, la inamovilidad de los directores de establecimientos que fueron designados por el régimen militar. Hubo otros valiosos avances como en el año 1996, cuando se tomó la decisión de implementar una jornada escolar completa con los consiguientes esfuerzos que en materia de infraestructura educacional fue necesario hacer. Un día alguien me dijo que en los 6 años de mi mandato presidencial podría haber inaugurado una escuela cada día o la ampliación de un colegio para cumplir con la jornada escolar completa. A medida que fuimos aumentando en cobertura, fue posible pensar en una Reforma Educacional que se promulgó el año 2003 y estableció la obligatoriedad de la enseñanza media. El Chile que comenzó con una enseñanza obligatoria de 4 años en 1920, que sube a 6 en 1927, que en el gobierno del Presidente Frei Montalva sube a 8 y que tras 13 años de gobiernos de la Concertación estuvo en condiciones de establecer que la enseñanza media completa constituiría la obligatoriedad para los jóvenes de Chile.

Cuando vemos esta tremenda obra aun podemos detectar una insatisfacción en muchos sectores con la enseñanza que tenemos en Chile. En el año 2006 esta disconformidad emergió con gran fuerza a través del movimiento de los estudiantes secundarios, cuyo corolario fue la designación de la Comisión Presidencial para enfrentar las demandas que se estaban realizando, particularmente en relación a la calidad de la educación.

En ese momento, junto con dar una mirada hacia lo realizado, se quiso ver las bases de aquellos temas que no habían sido tratados, como por ejemplo la modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) que, con una cierta ironía, se promulgó el 10 de marzo de 1990. Días antes que el gobierno militar entregara el mando. En las conversaciones sostenidas a mediados de febrero de 1990 para ver la transición al interior de la cartera de educación, en presencia del ministro secretario general de la época, General Ballerino, nunca se mencionó que iban a dejar como regalo la promulgación de esta ley.

El otro elemento frente al cual hubo atisbos de modificación pero que nunca se logró concretar, dice relación con el tema de la institucionalidad del sistema educacional chileno, y en particular con la municipalización establecida en 1980. Pocos cambios en la educación han sido más complejos que aquello. La municipalización fue largamente resistida por los profesores y por buena parte de quienes pensaban que el sistema debía mantenerse debidamente centralizado. Recuerdo la discusión del Estatuto Docente, nos encontramos con que la municipalización implicaba situaciones tan diferentes y tan disímiles que pensamos que era necesario introducir una modificación. ¿Cuál era el problema? La diferente magnitud de los municipios de Chile y la incapacidad que tenían las 350 y tantas municipalidades para administrar el sistema educacional básico y medio en su respectiva comuna. Municipios de mayor tamaño tenían mejores capacidades, podían operar mejor, tenían mediciones. Sin embargo los municipios, especialmente los más modestos, prácticamente llevaban una existencia rutinaria con muchas dificultades para las mediciones indispensables en materia de calidad educacional. Esta fue la razón por la cual en algún momento insinuamos la posibilidad de tener corporaciones educacionales que abarcaran más de un municipio y, manteniendo la descentralización, fuese posible tener unidades de administración del sistema educacional de mayor envergadura para cumplir mejor sus tareas.

Este libro es producto de una investigación profunda sobre el sistema municipal. Establece que la gran asignatura pendiente es la educación pública de gestión local. Plantea con claridad las ventajas y desventajas de la educación municipal como la conocemos. Estamos en presencia del análisis más profundo que yo conozca sobre la educación municipal en Chile. ¿Cuáles son las razones por las cuales la educación municipal ha ido perdiendo terreno frente a la educación particular subvencionada? ¿Cuáles son las características de esta pérdida de terreno? Y ¿cuál es la gravedad que esto entraña para el futuro? ¿De qué manera podemos ver en otros países experiencias similares de descentralización y en qué medida también pueden servir para incorporarlas en nuestro sistema educacional?

El tema del tamaño del municipio es relevante. Municipalidades grandes pueden tener una gestión administrativa muy exitosa o mejor que municipios pequeños, aquí radica un dilema institucional muy fuerte y constituye la razón por la cual este libro me parece novedoso, ya que mantiene la necesidad de la descentralización, entendida como la posibilidad que los usuarios del sistema educacional puedan reclamar directamente a los responsables de la gestión. Cuando hay un sistema absolutamente centralizado, dependiente del Ministerio de Educación, son escasas las posibilidades de un padre o apoderado de acercarse al ministro para plantear los temas del colegio de sus hijos. Por ese motivo la descentralización es importante, pero la unidad que administra el municipio no me parece adecuada. Este libro nos da una respuesta sobre este tema. Menciona distintas formulas por las cuales se puede alcanzar la descentralización para mantener la gestión local del sistema educativo. El lector podrá ver diversas alternativas de geometría variable en donde la gestión local se puede hacer a través de órganos dependientes directamente de la región, del gobierno regional o de un conjunto de municipios. En este libro, junto con analizar las características de la gestión, se plantea una reivindicación de la educación pública.

El sistema educacional de un país tiene un conjunto de elementos públicos que debe preservar: garantizar el acceso a la educación, asegurar que ésta se desarrolle en establecimientos de calidad, sean públicos o privados y, por cierto, la necesidad de tener una educación que permita que determinados valores y principios de la sociedad sean compartidos por todos sus hijos.

Es distinto el caso de la otra educación pública, aquella que el Estado realiza a través del financiamiento que otorga a entidades que administra directamente, sea el estado centralizado o estado de carácter regional, provincial o comunal, o una combinación de éstos. Dicen los autores que "el carácter público de la educación municipal está asociado a valores y objetivos que deben ser preservados en cualquier sistema educativo que valore la diversidad, reconozca las diferencias, respete los derechos de los alumnos y sus familias y persiga la excelencia". Se trata de mantener estos principios fundamentales a través de la gestión local.

Se debe tener presente que estos 20 años han existido unas medidas que, a nuestro juicio, plantean inconvenientes desde el punto de vista de la equidad, tal es el caso del sistema de financiamiento compartido. Para corregir esta situación se planteó, y afortunadamente se aprobó el año 2008, la ley sobre Subvención Preferencial o Subvención Diferenciada que incrementa los aportes del estado a las escuelas ubicadas en sectores de menor ingreso o mayor riesgo social. Ahí el aprendizaje es más difícil y debe ser más completo, siempre y cuando estas escuelas propongan proyectos educativos para mejorar el aprendizaje de sus niños. Sin duda se puede lograr una mejor gestión de carácter local respecto de estos recursos y, por tanto, aprovechar la existencia de la Ley de Subvención Preferencial en lo que podría ser una nueva institucionalidad emergente.

En virtud de la necesidad de proteger la libertad de enseñanza, el sistema educacional establece una Superintendencia de Educación para tener una educación de similar calidad en establecimientos públicos y aquellos particulares

con financiamiento del estado o privado y, también, una agencia que asegure la calidad de la educación de manera que sea esta institución la que responda de los contenidos de la enseñanza y la forma en que se imparte, para que los jóvenes que allí asisten puedan tener la seguridad de sus aprendizajes.

Este libro será un aporte significativo al debate educacional, su planteamiento en torno a la necesidad de mantener la descentralización con la idea de una gestión local va en la dirección correcta de la nueva institucionalidad emergente. Estoy consciente del debate existente en el Parlamento de Chile, pero me parece que esta publicación contribuye a un debate más racional y riguroso que nos permita avanzar hacia una política de estado en estas materias. Sería una buena forma de celebrar el Bicentenario. Después de todo, tras la celebración del primer centenario, continuó el debate iniciado diez años antes de la Ley de Instrucción Primaria, 10 años después, en 1920, se promulgó la primera Ley de Instrucción Primaria Gratuita laica y obligatoria tras un largo debate. Bueno sería que iniciemos entonces, luego de las celebraciones de nuestro Bicentenario, con una institucionalidad acorde con lo que va a ser requisito indispensable para tener éxito en este siglo XXI, el siglo del conocimiento. Un sistema educacional que a todos sus hijos les otorgue iguales oportunidades para acceder a una educación de calidad.