

# ¿Una ley para fortalecer la educación pública?

Opinión sobre el proyecto de Ley que crea las Agencias Públicas de Educación Local y establece otras normas de fortalecimiento de la educación estatal

Foro Educación de Calidad Para Todos  
Diciembre 2011

El presente documento constituye un análisis crítico por parte del **Foro Educación de Calidad Para Todos** del proyecto de Ley que crea las Agencias Públicas de Educación Local, más conocido como el de “Desmunicipalización”. Éste estaba anunciado como la reforma pendiente para fortalecer la educación pública obligatoria (escolar y media), tras la aprobación de la LGE y la Ley de Calidad de la Educación, todas ellas originadas tras las constantes movilizaciones que estudiantes secundarios y universitarios han protagonizado durante los últimos años.

Como Foro ECPT, creemos que **la iniciativa legal propone reformas que, en síntesis, no resuelven las problemáticas centrales y urgentes que dan origen a la actual crisis del sistema educativo**. Más bien, el proyecto mantiene la actual estructura de financiamiento y sus tendencias mercantiles, reduce todavía más el rol del Estado y profundiza la exclusión de las comunidades escolares tanto en la construcción de un proyecto nacional de educación como en el desarrollo de sus respectivos proyectos locales. Todo lo anterior es síntoma de que, bajo una mirada global, **el proyecto de ley descarta la perspectiva del derecho a la educación y la responsabilidad del Estado, persistiendo la tendencia privatizadora basada en la provisión del servicio educativo por parte del mercado**.

Lo anterior se debe a que:

**-Se parte de un diagnóstico incompleto y, por ello, errado de la crisis educativa**, al reducirla a un mero problema de administración y gestión de los establecimientos bajo la tutela municipal, eludiendo una perspectiva integral del sistema educativo. No apunta a modificar las relaciones estructurales de la educación pública con la educación particular-subvencionada, hoy mayoritaria y que se beneficia de la selección de estudiantes y del financiamiento compartido. De esta manera quedan inalterados los procesos de discriminación que ocasionan la segregación social de los y las estudiantes en distintos tipos de establecimientos según su condición económica: municipales para los que no puedan pagar y particulares-subvencionados que cobran aranceles las familias según la su capacidad de pago. No se necesita una ley sobre la educación municipal, tal como lo fue la Ley General de Educación respecto de los establecimientos particulares-subvencionados (o, como se le llamó, la “ley de sostenedores”), sino una sobre el sistema educativo en su conjunto.

- **Queda en evidencia que no se pretende fortalecer la educación pública.** Debido a que el proyecto entiende que la educación pública es lo mismo que educación municipal, se enfoca en modificar la administración de estas escuelas y liceos, obviando la problemática de fondo: el declive de la educación pública, que se expresa en la actualidad en el progresivo cierre y fusión de establecimientos municipales y el descenso de la matrícula en este subsector. El proyecto de ley no toma en cuenta el sentido de urgencia de esta problemática, que no puede seguir esperando. Desde la concepción de la educación como un derecho, es la educación pública la que inherentemente puede desarrollar los principios de universalidad, gratuidad y calidad.

- El proyecto de ley se atiene a la “creación, organización y funciones” de las Agencias Locales de Educación, **dejando intacto el sistema de financiamiento por subvenciones y sostenedores**, modelo que reproduce la competencia desigual entre establecimientos públicos y particular-subvencionados y su consecuente segregación de niños, niñas y jóvenes, lo que atenta contra un ejercicio igualitario del derecho a la educación.

Creemos que el proyecto de Ley de Desmunicipalización no sólo adolece de errores en aspectos estructurales y conceptuales, sino también en las mismas reformas administrativas que propone, carencias que agrupamos en **tres niveles: Institucionalidad, Financiamiento y Participación Ciudadana.**

## **1. Institucionalidad**

El proyecto de ley trata principalmente de cambios a la gestión del actual subsistema municipal. Así, dispone el traspaso administrativo de los establecimientos desde los municipios a corporaciones de derecho público y giro único, comunales o que agrupan comunas: las denominadas Agencias Públicas de Educación Local (APEL), las que serán dirigidas por un Consejo Directivo encargados de contratar el personal de las escuelas y producir y supervisar el proyecto educativo local.

### **Reducción del rol del Estado y privatización:**

a) A pesar de que el proyecto de ley diagnostica problemas administrativos y de gestión de la educación municipalizada, el documento es pobre y no especifica ni la forma ni el funcionamiento que adquirirán las APEL más allá del Consejo Directivo.

b) Las APEL serán autónomas y no dependerán del MINEDUC. Sólo serán fiscalizadas por la Agencia de Calidad y la Superintendencia de Educación (organismos que tampoco dependen del Ministerio). La Secretaría Regional Ministerial respectiva mantendría la función de entregar los subsidios y las Direcciones Provinciales ya no estarán obligadas a revisar los planes de desarrollo educacional.

c) Existe el riesgo de que una APEL decida la concesión de la administración de establecimiento a un actor privado. El artículo 20 dice que la Agencia puede constituir corporaciones o fundaciones, ¿para qué? ¿Para administrar colegios? Y el artículo 3 faculta a la Agencia a “otorgar concesiones para la prestación de determinados servicios”. ¿A qué servicios se refiere? ¿Hacia dónde apuntan ambos párrafos?

### **Problemas pedagógicos:**

d) De la municipalización se criticaba que la educación comunal quedaba al arbitrio del alcalde y criterios electorales. Pues bien, el artículo 5 letra d) indica que "el alcalde presidirá el Consejo y le corresponderá el voto dirimente en caso de que exista empate en las votaciones", por lo que se mantiene la discreción del alcalde en el desarrollo educativo local.

e) A pesar del consenso entre especialistas y otros actores de la necesidad imperiosa de contar con equipos técnico-pedagógicos a nivel central, la ley no dice nada respecto de su inclusión. Ello nos advierte de la probabilidad de que sean las Agencias de Asistencia Técnicas de Educación (ATEs), como agentes privados, quienes proveerán de este servicio de asesoría educativa bajo las reglas del mercado.

f) A nivel de los establecimientos, el artículo 19 sugiere la contratación de ATEs para enfrentar los problemas de calidad, en vez de generar las capacidades de la propia comunidad educativa, tal como se ha demostrado que es necesario por una serie de investigaciones.

### **Precarización de los trabajadores de la educación:**

g) Los nuevos trabajadores que sean contratados para las APEL y los establecimientos no serán funcionarios públicos y estarán sometidos al Código del Trabajo (artículo 22).

h) Se mantienen políticas punitivas sobre el personal docente en cuanto a su desempeño, usándose las evaluaciones no para la mejora pedagógica, sino para la competencia y faculta a la APEL a despedir a los profesores. De esta forma, se atenta contra el principio de seguridad en el empleo, diluye la responsabilidad del Estado en la ejecución de planes nacionales de capacitación docente continua, y no atiende a las condiciones favorables para la eficacia de la enseñanza y el aprendizaje (Recomendaciones sobre la situación del personal docente OIT/UNESCO-1966). Por lo demás, la Ley no avanza en la construcción de una verdadera carrera docente.

i) El artículo 5º transitorio indica textualmente: si la municipalidad "tenía fijada dotación máxima de personal, esta quedará disminuida en el número de personas que se haya traspasado" a la APEL.

## **2. Financiamiento**

Como, en lo grueso, el proyecto de ley se refiere a la administración de establecimientos, las omisiones en el tema del financiamiento dan luces respecto de la mantención del actual sistema de subvenciones por asistencia. Como decíamos más arriba, este es uno de los pilares de la crisis educativa.

j) La ley no modifica la concepción de los "sostenedores", bajo la cual quienes administran establecimientos se relacionan bajo "igualdad de trato" con el Estado. Las Agencias Públicas de Educación Local se convierten en un agente económico más, como si se

tratara de un privado, compitiendo por los recursos de los que dispone el Estado para educar.

k) En ningún caso el proyecto pretende fortalecer la educación pública mediante mayores recursos, sino que mantiene la actual subvención tanto para las APEL como para establecimientos particular-subvencionados.

l) Se reafirma el sistema de Financiamiento Compartido no sólo para particulares-subvencionados, sino también para liceos administrados por las APEL (artículo 23).

### 3. Participación ciudadana

La concepción de la educación como derecho incluye el ejercicio del derecho de participación en el proceso educativo y la toma de decisiones, desde un punto de vista ciudadano. Sin embargo, el proyecto de ley tiende a excluir a los actores sociales de la comunidad escolar, verticalizando más todavía la planificación y gestión de los establecimientos e, incluso, de los planes nacionales en educación

m) El ejercicio de la participación se enuncia, pero se refiere únicamente con fines de mejora educativa: se debe “fomentar”, dice la propuesta de ley, pero no señala cómo hacerlo ni menos garantizarlo.

n) El proyecto omite a los únicos espacios existentes actualmente para la participación ciudadana: los Consejos Escolares y Centros de Alumnos; al no atribuírseles nuevas facultades deliberativas o siquiera fiscalizadoras, el proyecto de ley reduce su posibilidad de participación e incidencia en el desarrollo educativo local.

ñ) El proyecto educativo de los establecimientos es definido por sus directores y el Director Ejecutivo de las Agencias. La comunidad sencillamente no participa ni opina.

o) En el Consejo Directivo sólo participa un representante de apoderados, y no participan representantes de estudiantes, profesores ni asistentes de la educación. En cambio, lo integran el o los alcalde(s), directores, la SEREMI y un representante de la Intendencia. Es decir, en el Consejo se encuentran 4 representantes institucionales versus sólo uno de la comunidad escolar.

### Conclusiones

La lucha que los estudiantes lideran en Chile por la igualdad en el campo de la educación está plenamente respaldada por el derecho internacional. La selección de los estudiantes por su nivel de aprendizaje y el cobro de dinero a las familias por el servicio educativo, han llevado a que Chile tenga hoy un sistema educativo altamente segregado, **el de mayor segregación social entre los países de la OCDE**. Esta situación contradice lo dispuesto por la Convención contra la Discriminación en la Educación (1960), que condena la existencia de instituciones y sistemas educativos separados según el origen social u otras características de las personas. El Estado de Chile suscribió (1966) y ratificó (1971) esta Convención, por lo que debe adoptar las medidas necesarias, incluso legislativas, para revertir la actual situación.

Sin embargo, el proyecto de ley de Desmunicipalización va en sentido contrario, puesto que mantiene todos los pilares que han provocado la segregación educativa: el sistema de subvenciones y sostenedores, la “igualdad de trato” entre actores públicos y privados, la pauperización del Estado, la exclusión de los actores sociales en la toma de decisiones y la preeminencia de criterios administrativos sobre los pedagógicos en el proceso educativo.

No tiene sentido insistir en darle continuidad al mismo modelo educativo que es causa de su crisis. Cualquier reforma que pretenda resolver seriamente el problema de la educación debe proponerse recuperar y fortalecer la educación pública, eliminar los mecanismos de selección académica y económica (financiamiento compartido), garantizar la participación ciudadana, y establecer un sistema educacional gratuito, universal y laico. Por estos motivos, la discusión sobre las transformaciones que requiera la educación debe superar los estrechos márgenes en que la sitúa esta propuesta de ley de Desmunicipalización.

**Como Foro ECPT, creemos que se necesita construir un proyecto educativo nacional, que sea producto del debate y consenso de toda la ciudadanía y dé cuenta del sentido y propósito que el conjunto de la sociedad chilena le otorgue a la educación entendida como un Derecho humano irrenunciable.**

