

**CUADERNOS  
DEL FORO NACIONAL  
EDUCACIÓN DE CALIDAD  
PARA TODOS  
CHILE**

**ESCUELA PÚBLICA.  
SU SIGNIFICADO Y VÍNCULO CON LA DEMOCRACIA**

**JESSICA SANTANDER MUÑOZ**





# ESCUELA PÚBLICA. SU SIGNIFICADO Y VÍNCULO CON LA DEMOCRACIA<sup>1</sup>

JESSICA SANTANDER MUÑOZ<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Este Cuaderno está basado en una investigación realizada por la autora, para optar al grado académico de Magíster en Política y Gestión Educacional, por el Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional (IIDE), de la Universidad de Talca. Su Trabajo de Graduación, titulado La escuela pública. Su significado y vínculo con la democracia. Conociendo la escuela pública en la comuna de Talca, fue patrocinado por la profesora M. Angélica Oliva.

<sup>2</sup> Jessica Santander Muñoz (Maule, 1973). Es Ingeniera Comercial y Licenciada en Ciencias de la Administración de la Universidad de la Talca. Magíster en Política y Gestión Educacional del Instituto de Investigación y Desarrollo (IIDE), de la Universidad de Talca. Es Jefa de Oficina de la Sucursal de Talca de la Compañía de Seguros Chilena Consolidada. Es Secretaria Ejecutiva del Foro Regional del Maule Educación de Calidad para Todos <jsantander@utalca.cl>

## **RESUMEN**

El Cuaderno tiene como finalidad conocer la escuela pública, su implicancia y relevancia para la sociedad. Se indaga en su vínculo con la democracia, la política y el espacio público. Se responde a interrogantes, como: ¿Qué es la escuela pública? ¿Qué tan pública es la escuela pública en Chile y, específicamente, en la comuna de Talca? ¿La autonomía para crear establecimientos educacionales, constituye un acto democrático? ¿La descentralización de la escuela, efectivamente lleva a una mayor participación de las familias y la comunidad?, en fin, ¿Cuál es el vínculo que posee la escuela pública con la democracia?

El problema se piensa desde la comuna de Talca, en la Región del Río Maule, Chile, proyectándose hacia una mirada nacional, lo que permite indagar en los destinos de la educación pública. La perspectiva de la política y la gestión educacional, guía la pregunta por el vínculo entre la escuela pública, la acción política y la configuración de la democracia.

Se concluye que las actuales políticas educativas en Chile no están orientadas a fortalecer la escuela pública quedando ésta, a menudo, relegada a cumplir una función de asistencia social destinada a alumnos marginados de otras escuelas y, en general, de sectores socioeconómicos más desvalidos, alejándola de su principal característica, que es ser una escuela democrática, para el fortalecimiento del espacio público y para el diálogo político; elementos esenciales para configurar un espacio democrático.

## **ABSTRACT**

The aim of this Paper is to know the public school, its implication and relevance in society. It is investigated the bond with democracy, politic, and the public space. There are answers to questions like: What is a public school? How public is the public school in Chile, specifically in the city of Talca? Does the autonomy to create educational foundings constitute a democratic act? Does discentralization of the school take to a mayor families and community participation? then, Which is the bond that posses the public school with democracy?

The problem is observed in Talca community, in the Río Maule Region, Chile, projecting onto a national sight, allowing this to look into the destiny of the public school. The political perspective and the educational management lead the question about the bond among the public school, political action and shaping of democracy.

It is included that the current educative policies in Chile are not orientated to fortify the public school, staying it, generally, relegated only to carry out a social assistance function aimed to disregarded students from other schools and, in general to the most needy socioeconomical groups, removing it to its main feature, that is to be a democratic school, in order to the reinforcement of the public space and a political dialogue; essential elements to shape a democratic space.

## **PRESENTACIÓN**

### **Foro Nacional de Educación de Calidad Para Todos. Por un diálogo acerca de la escuela pública**

Por Guido Flamey<sup>3</sup>  
Secretario ejecutivo  
Foro Nacional Educación de Calidad para Todos

---

El Foro Nacional Educación de Calidad Para Todos es un movimiento ciudadano que reúne a personas e instituciones comprometidas con la educación en el país y que promueven el mejoramiento de su calidad y equidad. En él participan universidades, el Colegio de Profesores, organizaciones de padres y apoderados, organismos no gubernamentales, centros de investigación y otras instituciones preocupadas por lograr una educación de calidad para todos. La iniciativa se inspira en el Foro Mundial Educación Para Todos realizado en Dakar, el año 2000, liderado por UNESCO. El Foro Nacional cuenta con el apoyo de la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe y del Ministerio de Educación de Chile.

Como parte de su misión, el Foro Nacional Educación de Calidad Para Todos, pretende canalizar el aporte de distintos sectores de la sociedad civil a la educación chilena, realizando, entre otras acciones, la publicación de una serie de Cuadernos para difundir las opiniones de sus miembros sobre una diversidad de temas de interés para la educación. Uno de dichos temas es la educación pública. Algunas veces observamos que circulan malentendidos acerca de su significado o de su rol en la arquitectura de la educación. Otras veces asistimos a un intenso debate acerca de la forma de implementarla en el contexto chileno. El texto que aquí presentamos será sin duda un importante aporte al diálogo acerca de la escuela pública, especialmente cuando se encuentra en el Congreso un Proyecto de Ley de la Educación Pública.

Las opiniones emitidas en este Cuaderno son de exclusiva responsabilidad de sus autoras.

---

<sup>3</sup> <gflamey@educacionparatodos.cl>

## ÍNDICE DE MATERIAS

	Pág.
<b>PRÓLOGO</b>	
Escuela pública y democracia. Acervo para el futuro Por M. Angélica Oliva	6
<b>INTRODUCCIÓN</b>	12
<b>CAPÍTULO PRIMERO</b>	
La escuela pública. Presentación de un problema de política educativa	14
1.1. De la política y el espacio público. Contexto del problema	15
1.2. La política y gestión educacional. Una perspectiva para el estudio de la escuela pública	19
1.3. La escuela pública en Chile. Una mirada a la política educativa reciente	22
<b>CAPITULO SEGUNDO</b>	
La escuela pública. Su carácter y vínculo con la democracia	27
2.1. De la relevancia de la escuela pública, para una educación democrática	27
2.2. La escuela pública. Conociendo el significado de lo público y lo privado	30
<b>CAPÍTULO TERCERO</b>	
A modo de conclusión	35
3.1. Respuestas a ciertas preguntas relativas a la escuela pública	36
3.2. Nuevas interrogantes a propósito de la escuela pública	40
3.3. Recomendaciones para nuestra escuela pública	41
<b>FUENTES DE INFORMACIÓN</b>	44
Fuentes escritas	44
Fuentes cibergráficas	46

## PRÓLOGO

### Escuela pública y democracia. Acervo para el futuro<sup>4</sup>

Por M. Angélica Oliva<sup>5</sup>  
Universidad de Talca  
Foro Regional del Maule Educación de Calidad Para Todos

---

*“Si esto es un hombre*

*Los que vivís seguros  
En vuestras casas caldeadas  
Los que os encontráis, al volver por la tarde,  
La comida caliente y los rostros amigos:*

*Considerad si es un hombre  
Quien trabaja en el fango  
Quien no conoce la paz  
Quien lucha por la mitad de un panecillo  
Quien muere por un sí o por un no.  
Considerad si es una mujer  
Quien no tiene cabellos ni nombre*

---

<sup>4</sup> Deseo hacer un reconocimiento al Foro Nacional Educación de Calidad Para Todos de Chile, lugar de reflexión y acción para el fortalecimiento de la educación democrática. Labor que se ha extendido al Foro Regional del Maule, donde hemos recibido su colaboración para desarrollar una tarea en común. Prueba de ello, es este Cuaderno que desde la Región, promueve ese diálogo necesario entre lo local, nacional, regional e internacional.

<sup>5</sup> Agradezco a Jessica Santander, su disposición para el cumplimiento de los designios de mi vocación. Valoro, su gesto de alegría por la autoría de este prólogo; la relación profesor-alumno se funda en la confianza y en el reconocimiento del otro y constituye un ejemplo de alteridad, virtudes fundamentales de la vida democrática. Este Cuaderno, expresa un trazo del auténtico magisterio, como me enseñara mi, otrora, profesor, hoy, amigo, colega y MAESTRO, Francisco Beltrán LLavador (1998), otro infatigable defensor de lo público y perteneciente a la categoría de los indispensables, esos que luchan toda la vida, en la pluma de Bertold Becht. Dentro de esa misma categoría, también agradezco al filósofo José Miguel Vera, por el tiempo destinado a la discusión de este prólogo.

*Ni fuerzas para recordarlo  
Vacía la mirada y frío el regazo  
Como una rana invernal.*

*Pensad que esto ha sucedido:  
Os encomiendo estas palabras.  
Grabadlas en vuestros corazones  
Al estar en casa, al ir por la calle,  
Al acostaros, al levantaros;  
Repetídselas a vuestros hijos.*

*O que vuestra casa se derrumbe,  
La enfermedad os imposibilite,  
Vuestros descendientes os vuelvan el rostro.*

Primo Levi

“Si esto es un hombre” escribe, con dolor y desazón, Primo Levi (2006), tras haber sido víctima de la barbarie nazi y asumir el imperativo moral de dar testimonio de esa brutal experiencia, donde los valores que constituyen el acervo de la humanidad y de la vida democrática, aparecen conculcados, infringidos, y quebrantados. Que los valores constituyan el acervo de la humanidad y la vida democrática, significa considerar que la ética se sitúa en el centro de la vida social, expresándose mediante la acción política que se despliega en el espacio público. Así, éste y el espacio democrático, aparecen indisolublemente unidos; al punto que se podría señalar que, mientras la democracia hace y se hace en lo público, el espacio público constituye el *locus* de la democracia. Cornelius Castoriadis (1995), lo expresa con su lucidez habitual, al indicar que “una definición de la democracia, tan buena como cualquier otra es el régimen en que la esfera pública se hace real y efectivamente pública, es de todos, está efectivamente abierta a la participación de todos”(pág. 72).

Repárese, en dos acepciones que la voz acervo posee en nuestra lengua; una, la que alude al conjunto de bienes morales o culturales acumulados por tradición o herencia, y dos, la referida al haber que pertenece en común a varias personas (RAE,2001); ellas resultan pertinentes al pensamiento que intenta germinar en este prólogo. Pues, se tiene la convicción que la escuela pública constituye la reserva moral de la democracia, así como, la democracia proporciona los valores que animan a la escuela pública. Por su parte, ésta, constituye el mejor *hábitat* para que la concepción democrática de la educación pueda desarrollarse, resolviéndose de una manera óptima, la inevitable tensión entre la educación y la escolarización.

La convicción que anima estas letras, pertenece a la misma tesitura, del saber que compromete Jessica Santander en su texto *Escuela pública. Su significado y vínculo con la democracia*, que hoy tengo la fortuna de prologar. Nuestra vocación es por la escuela pública, y al decir “nuestra”, nombro a tantas y tantas personas que, aquí y allá, se la juegan por su fortalecimiento, por ejemplo, desde el quehacer de este Foro Nacional de Educación de Calidad Para Todos, que nos convoca y acoge. Comunidad, que permite que hoy se escuche esta voz, en forma de Cuadernos del Foro Nacional de Educación de Calidad Para Todos Chile, que es un grito en defensa de la escuela pública y que contiene tres desafíos fundamentales. Primero, darse cuenta, esto es, tomar consciencia; segundo, dar cuenta, es

decir, comunicar, compartir significados; y, tercero, instar a una acción compartida y comprometida. He aquí, la invitación que nos hace Jessica Santander en su Cuaderno; su carta de navegación aparece guiada por preguntas fundamentales, como: ¿Qué es la escuela pública? ¿Qué tan pública es la escuela pública en Chile y, específicamente, en la comuna de Talca? ¿La autonomía para crear establecimientos educacionales, constituye un acto democrático? ¿La descentralización de la escuela, efectivamente lleva a una mayor participación de las familias y la comunidad?, en fin, ¿Cuál es el vínculo que posee la escuela pública con la democracia? Sus respuestas, son el resultado de una investigación realizada con la seriedad y rigurosidad, de quien posee conciencia que su acción trasciende el ámbito individual, para situarse en el interés colectivo y adquirir una responsabilidad social con los destinos de la educación pública de su comunidad regional, Talca, de su país, Chile y, finalmente, de la humanidad. Sus preguntas, constituyen un poderoso aliciente para desplegar la reflexión sobre lo que somos, por lo que hemos devenido, y cuál será nuestro futuro.

La lectura del Cuaderno inspira, así, poderosas inquietudes sobre la escuela pública y la democracia, por ejemplo, la necesidad de profundizar la reflexión sobre el bien y el mal, como los límites de la acción moral, y los desafíos que entraña esa dualidad para una educación democrática; el papel de la acción política en la delimitación del espacio público y el significado de la política de participación democrática; las amenazas y retos que enfrenta y ha de enfrentar, en fin, la importancia de su resguardo. Jessica Santander, da valiosas pistas para desplegar ese pensamiento e iniciar un diálogo que promueva la acción por una *Educación de Calidad Para Todos*, tomaremos una de ellas, para ilustrar el tema.

Ciertamente, la pregunta por el significado de la escuela pública y su vínculo con la democracia, *leitmotiv* del Cuaderno, aparece unida a la pregunta por la condición humana, y la arquitectura de la humanidad en el *hábitat* de su cultura. Primo Levi, se cuestiona y, de paso, nos interpela, “Si esto es un hombre”, tras su cautiverio en el campo de exterminio en Auschwitz, donde vive el horror de “yacer en el fondo” (Levi, 2006, pág. 27). Es decir, habitar en el lado más oscuro de la condición humana, aquél donde el abuso del poder, expresado en el límite de la maldad, se manifiesta como depauperación y destrucción que acometen los seres humanos entre ellos, no obstante, ser sus hermanos; aniquilando los valores más preciados que constituyen la condición humana, por ejemplo, la justicia, la dignidad, el respeto, la solidaridad, la libertad, la generosidad, en suma, ese conjunto de virtudes atesoradas en el devenir de la civilización, que han quedado preservados en derechos fundamentales; derechos humanos, que al constituir la reserva moral de la humanidad son un antídoto ante esos influjos, que trazan esa tristemente célebre, anatomía de la destructividad humana, como diría Erich Fromm (1975). ¿Cómo explicar el placer que la crueldad proporciona al hombre? ¿Por qué es necesario hacernos cargo de ese lado oscuro de lo humano? ¿Cómo podemos hacernos cargo?, en fin, ¿Por qué debemos hacerlo? Primo Levi es un sobreviviente; asume su condición de testigo como un medio para dar cuenta de los excesos a que puede llevar la inhumanidad, si no se establecen determinados límites. Para el caso, si no se dispone de un ordenamiento jurídico que regule deberes y derechos y que se subordine a la ética, en otras palabras, que exista un código moral sólido transformándose, así, el derecho en una moral pública (Vera, 1999, 2000). Unido a un sistema educativo democrático, que proporcione una moral laica indispensable para la vida en comunidad y para su preservación, capaz de generar sentimientos y adhesiones a lo colectivo, cuna de la solidaridad social. Solidaridad, que proporcione, en cada sujeto, la

certeza que el mejor modo de desarrollarse es integrándose socialmente, esto es, subordinándose a fines sociales, dirá Emile Durkheim (2002). En su estilo, Eduardo Galeano (1999), denuncia los embates que a la vida en común, proporciona “el sistema que ha conquistado, por primera vez en toda la historia de la humanidad, el poder universal” (pág.5), y que ha diseñado un mundo donde todo está al revés, allí se nos entrena a ver al otro como una amenaza y no como una promesa, al tiempo que se nos repliega a un estado de soledad y se nos consuela con drogas químicas y con amigos cibernéticos. De lo cual se sigue que, ver al prójimo como una promesa, representa un ejemplo de solidaridad social.

La educación como una práctica social, histórica, política e ideológica, constituye uno de los mecanismos más poderosos de que dispone la comunidad social para la arquitectura de su humanidad; hablamos, como lo hace la autora de este Cuaderno, de esa educación que permita, por una parte, desplegar el lado más iluminado de la condición humana y, por otra, replegar ese lado oscuro presente en los miles de testimonios de sojuzgamiento y dolor de las dictaduras de Chile, Argentina y Uruguay, para ilustrar con algunos ejemplos del cono austral de Latinoamérica. Dolorosamente presentes, también, en las situaciones de pobreza, exclusión, depauperación, desigualdad y fragmentación social, que es posible observar al desvelar el fenómeno del empobrecimiento de un contingente significativo de la población mundial, realidad que subyace al pseudo-bienestar del capitalismo radical. Esa educación es la que responde a los cánones de una educación democrática y, como señala Jessica Santander en su obra, está imbricada con la esfera de lo público y se empeña en el fortalecimiento del espacio público; éste es de todos y para todos; posee, por lo mismo, la mayor publicidad, lo que expresa una necesaria cualidad de transparencia y reclama una ampliación constante del espectro de quiénes lo integran, es decir, participan; aquellos que toman parte activa en la definición de los destinos de su comunidad, en la vida de su *polis* (Beltrán,2000). Pues, como lo enseñara John Dewey (2004), una democracia, más que una forma de gobierno, es “primariamente un modo de vivir asociado, de experiencia comunicada juntamente. La extensión en el espacio del número de individuos que participan en un interés de modo que cada uno ha de referir su propia acción a la de los demás y considerar la acción de los demás para dar pauta y dirección a la propia, equivale a la supresión de aquellas barreras de clase, raza, territorio nacional que impiden que el hombre perciba la plena significación de su actividad” (pág.82). Por ello, una sociedad es democrática, si hace posible la participación en sus bienes de todos sus miembros en condiciones de igualdad, y asegura el reajuste flexible de sus instituciones, mediante la interacción de las diferentes formas de vida en común; esa sociedad aparece unida a una concepción democrática en la educación cuyo paradigma es la escuela pública (Dewey, 2004).

Una concepción democrática de la educación, pese a todas sus imperfecciones, constituye la mejor forma de que dispone la comunidad humana para dotarse de una organización fundada en el bien común, la justicia y la seguridad jurídica, ella permitiría desplegar la faz luminosa de nuestra condición humana y al contrario morigerar la faz sombría de esa misma condición. Por ello, adquiere especial sentido, pensar la escuela pública como acervo de la democracia, situándose en los límites de lo humano, donde una vida plenamente vivida, se contraponen al dolor de una vida donde apenas se sobrevive, o peor, se es una víctima del exterminio. ¿Cómo recobrar la humanidad? ¿Cómo educar la humanidad y a la humanidad? ¿Cómo desterrar la inhumanidad? He aquí el testimonio de Primo Levi:

“Aun en los días más negros de Auschwitz, Primo Levi había sentido que recobraba su condición humana y la nobleza de la vida, a pesar de la infamia y la animalización del nazismo, gracias a la ternura de la amistad, al recuerdo de unos versos de Dante (Muñoz Molina, 2005, pág. 17).

La supervivencia se ha convertido en el problema principal de nuestro tiempo; a *la escuela pública, su significado y su vínculo con la democracia*, le cabe un rol protagónico; aquí existe un sólido punto de apoyo, para una acción comprometida en su preservación y fortalecimiento. Sentido en el cual, planteo que la escuela pública constituye un acervo para el futuro de la humanidad. Debemos, darnos cuenta, dar cuenta y actuar en consecuencia. Ese es nuestro imperativo moral.

M. Angélica Oliva<sup>6</sup>

Ñuñoa, Santiago de Chile y Lircay, Talca, marzo del 2009.

## Referencias

---

BRECHT, Bertold. Disponible en [http://es.wikipedia.org/wiki/Bertolt\\_Brecht](http://es.wikipedia.org/wiki/Bertolt_Brecht) (Consultado 5 marzo de 2009).

BELTRÁN, Francisco (1998) *Sobre María Angélica Oliva (M.A.O.)*. Opúsculo Escrito con motivo de la Despedida realizada por el Círculo de Estudios de Doctorandos (CEDD). Departamento de Didáctica y Organización Escolar. Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación de la Universitat de València. Valencia. Inédito.

-(2000). *Hacer pública la escuela*. Santiago de Chile LOM ediciones.

CASTORIADIS, Cornelius(1995) "La democracia como procedimiento y como régimen". *Leviatán* N°62, Madrid. Págs. 65 a 83.

DEWEY, John (2004) *Democracia y educación*. Madrid. Editorial Morata.

DURKHEIM, Emile (2002) *La educación moral*. Madrid. Editorial Morata.

FROMM, Erich (2004) *Anatomía de la destructividad humana*. México D.F. Siglo Veintiuno editores.

---

<sup>6</sup> Profesora en el Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional IIDE y Escuela de Derecho de la Universidad de Talca e integrante del Comité Ejecutivo del Foro Regional del Maule Educación de Calidad Para Todos <moliva@utalca.cl>

GALEANO, Eduardo (1999) *Patas arriba. La escuela del mundo al revés*. Santiago de Chile. Pehuén editores.

LEVI, Primo (2006) *Si esto es un hombre*. Barcelona. El Aleph editores.

MUÑOZ MOLINA, Antonio (2005) “Primo Levi: el testigo sin descanso”. Prólogo a la obra de Primo Levi (2006), *Trilogía de Auschwitz*. México D.F. Editorial Océano de México, págs. 9 a 21.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (RAE) (2001) *Diccionario de la lengua española*. Tomo I y II. Madrid. Editorial Espasa Calpe.

VERA, José Miguel (1994) *Ética Derecho y Sociedad*. Santiago de Chile. Ediciones de la Universidad Central de Chile.

-(2000) *Ética Política y Sociedad*. Santiago de Chile. Ediciones de la Universidad Central de Chile.

## INTRODUCCION<sup>7</sup>

---

El Foro Nacional Educación de Calidad por la Educación, junto a otras instituciones, busca fortalecer la participación de la ciudadanía en pro del mejoramiento de la educación. La escuela pública tiene como principal característica ser una escuela democrática y tiende al fortalecimiento del espacio público; espacio que corresponde al lugar del diálogo, propiamente político, por ello es esencial para fortalecer la vida y el sistema democrático, tal como se expresa en el presente Cuaderno titulado La escuela pública. Su significado y vínculo con la democracia.

Este trabajo se propone conocer la escuela pública en Chile; algunos de sus principales problemas, tanto a nivel institucional, como de la organización o gestión escolar. Al mismo tiempo, intenta conocer si las actuales políticas educativas apoyan esta escuela en su tarea de fortalecimiento de la democracia.

El Cuaderno está organizado en tres partes. El capítulo primero, presenta el problema o idea que da origen a la reflexión, señalando el contexto en el cual se inserta, a saber: la escuela pública en Chile y su relevancia para una educación democrática. También se indica a la política y la gestión educacional, como la perspectiva en la cual se realiza el estudio. El capítulo segundo, inquiriere sobre qué es la escuela pública y cuál es su vínculo con la democracia, destacando sus funciones y desafíos en el fortalecimiento del espacio público. También se esboza la distinción existente entre la esfera pública y la esfera privada, para observar convenientemente el carácter de la escuela pública. Finalmente el capítulo tercero, responde a las interrogantes y objetivos trazados, dando forma a las conclusiones del estudio, allí se vislumbra la paradoja en la cual está inserta la escuela

---

<sup>7</sup> Agradezco a Guido Flamey, Secretario Ejecutivo del Foro Nacional de Educación de Calidad para Todos, por el apoyo brindado para la realización del presente Cuaderno. Agradezco, también, a M. Angélica Oliva, por su guía como profesora patrocinante de mi Trabajo de Graduación y por sus palabras en los prolegómenos de este Cuaderno.

pública. Por una parte las políticas educativas en Chile no están enfocadas a fortalecer la educación pública, resultando ésta cada vez más debilitada en sus funciones y recursos, y además con menos cobertura, reducida casi exclusivamente a un sector de la población, con esto es muy difícil que la escuela, llegue a ser realmente pública, es decir, que sea de todos y para todos. Puesto que las políticas no se orientan a la configuración de una escuela que refuerce la democracia y el espacio público, características principales de la verdadera escuela pública. Por otra parte, la escuela pública en Chile es una escuela que atiende a los sectores más vulnerables de la población, así como, a aquellos que han sido marginados del sistema privado. Con ello, la escuela pública ha quedado relegada a una función de asistencia social, destinada a los alumnos más desvalidos, con lo cual, se abandona su verdadera esencia, desestimándose su potencial para el fortalecimiento del espacio público, aquél del diálogo que hace a la política. Para terminar el capítulo se plantean posibles interrogantes para futuras investigaciones y se presentan algunas sugerencias.

A la hora de terminar de escribir este Cuaderno, se acaba de aprobar en la Cámara de Senadores el Proyecto de Ley que establece la Ley General de Educación, con el rechazo al artículo que proponía que profesionales sin formación en pedagogía puedan desempeñar actividades docentes. Es necesario que la ciudadanía en sus diversos espacios de participación, los disponibles y los por disponer, revise críticamente cada uno de sus artículos para enjuiciar si tal proyecto contribuye al fortalecimiento de una escuela pública democrático o irremediablemente sienta las bases para su debilitamiento. He aquí, una de las tareas que cumplen en nuestro país el Foro Nacional de Educación de Calidad Para Todos y en nuestra región, el Foro Regional del Maule Educación de Calidad para Todos.

Talca, Región del Maule, 25 de marzo del 2009.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **LA ESCUELA PÚBLICA. PRESENTACIÓN DE UN PROBLEMA DE POLÍTICA EDUCATIVA**

---

Para toda la sociedad chilena, es relevante conocer el significado de la escuela pública, su implicancia con la política, por su vínculo en la arquitectura de una sociedad democrática. Guiado por la pregunta, ¿Qué es escuela pública?, el capítulo destaca la importancia de la condición de escuela pública, señalando el papel de la política en la educación. Política que hace a la escuela efectivamente pública, es decir, que refleje la diversidad de intereses y pensamientos de la sociedad en la cual está inserta, promoviendo así una interacción democrática, favorable al enriquecimiento del espacio público.

El capítulo también intenta dejar de manifiesto uno de los principales retos de la educación, que es recuperar el espacio que ha perdido la escuela pública, debido a una mayor participación de lo privado, por las políticas privatizadoras de los gobiernos. Interesa conocer, cómo la política y la gestión educacional pueden realizar un aporte en la formulación de elementos para la creación de esa educación equitativa e inclusiva que fomenta la escuela pública.

En Chile, la escuela pública corresponde a los establecimientos educacionales administrados por los Municipios y subsidiados por el Estado, para el caso, importa conocer ¿Cuáles son las principales dificultades y paradojas que hacen de la escuela pública un desafío para la sociedad chilena?

Cabe señalar que desde los inicios de la dictadura militar hasta la actualidad, se desarrollan políticas educativas descentralizadoras y privatizadoras. Así, en los años 80, la educación queda en manos de las Municipalidades, sujeta a las características estructurales de éstas, al tenor de lo cual surge la siguiente interrogante, ¿Constituye este tipo de educación, la que debe buscar soluciones consistentes y coherentes con los principios de igualdad, equidad y justicia social? Interrogante que conduce a revisar la dimensión normativa, de financiamiento y el sistema de municipalización de la política educativa que

ha permanecido, en aspectos esenciales, con los postulados instituidos en la dictadura y, especialmente, el impacto de la aplicación del principio de subsidiariedad del Estado a la educación y la determinación de un rol subsidiario en educación, responsable como muestra este Cuaderno, del debilitamiento de la escuela pública.

### **1.1. DE LA POLÍTICA Y EL ESPACIO PÚBLICO. CONTEXTO DEL PROBLEMA**

En Chile la educación pública y las políticas educativas están siendo fuertemente cuestionadas en los últimos años, en parte, como resultado del movimiento estudiantil el año 2006<sup>8</sup>, que obliga a los diversos actores de la sociedad a generar instancias de discusión, para revisar las principales coordenadas de la política educativa, puesto que ellas no han provocado una educación de calidad para todos; se intenta buscar consensos entre el gobierno y la oposición, a fin de llegar a nuevos acuerdos. Problemas como la desigualdad, la segmentación, la segregación, la falta de financiamiento y mala calidad que afecta a la educación, plantean la urgencia de comenzar por examinar y modificar el ordenamiento jurídico, con la finalidad de brindar una educación de calidad para todos los estudiantes. De esta manera, los principales temas del debate son: la calidad de la educación, la derogación de la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE), el fin del lucro en educación en escuelas del sector privado financiadas con fondos públicos, el rol del Estado en educación, la formulación de medidas tendientes a limitar la discriminación y la revisión de la legitimidad de la selección escolar en las escuelas públicas, entre otros.

En este contexto, se logra un consenso entre diversas fuerzas políticas dando vida a un pacto entre gobierno-oposición, que propone la derogación de la LOCE, y se formula un nuevo Proyecto de Ley General de Educación (LGE). Sin embargo, esta nueva iniciativa genera gran controversia; alumnos y profesores expresan su desacuerdo, convocando a un paro nacional en el mes de Junio del año 2008. Oportunidad en que sindicatos y asociaciones estudiantiles respaldan la protesta nacional, convocada por el Colegio de Profesores en contra de la señalada Ley General de Educación (LGE), que impulsa el Gobierno de Michelle Bachelet. Esta situación se mantiene en la época actual donde, por ejemplo, el Colegio de Profesores ha convocado a un estado de movilización permanente para defender a la escuela pública, baste observar el llamado a paro para el próximo 2 de abril en rechazo a la LGE.

El curso de los acontecimientos obliga a revisar el estatuto jurídico y la situación de la educación chilena y, dentro de ella, el estado de la escuela pública. Como respuesta a ello, el 2 de Diciembre de 2008, el gobierno anuncia el envío al Congreso del Proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Educación Pública, según es informado por la ministra del ramo, Mónica Jiménez. La iniciativa contempla el traspaso de la administración de los

---

<sup>8</sup> En el año 2006 diversos liceos de Santiago de Chile y de todo el país paralizan sus actividades a instancias de sus alumnos y alumnas que se tomaron los establecimientos educacionales y exigen reestructurar la escuela municipal (la única con posibilidades de ser pública). Sus demandas desvelan el estado deficitario de la educación exigiendo, a su paso, mejorar las condiciones de la vida escolar, para que en ella haya espacios dignos para la convivencia, favorables al desarrollo de los procesos de aprendizaje. A lo que se suma demanda de gratuidad del pase escolar, entre otras reivindicaciones.

establecimientos subvencionados de dependencia municipal, a corporaciones de derecho público<sup>9</sup>.

Mas, ¿Qué pasa con los colegios subvencionados que no son de dependencia Municipal? La nueva Ley genera la duda si con ella se pretende terminar con los designios del mercado educativo o, al contrario, constituye un medio para legitimarlos al consolidar a los establecimientos que persiguen el fin de lucro, al tiempo que se establecen mayores controles; baste observar que la LGE, a diferencia de la LOCE, establece nuevas exigencias a los “sostenedores” para poder operar<sup>10</sup>. De tal suerte que, al establecer determinados estándares de calidad, se está apoyando a los “mejores sostenedores educativos” y se está terminando con los “malos sostenedores educativos”; ciertamente, el Estado a la par que niega la subvención a los sostenedores privados que no respondan con un servicio de calidad, manifiesta que se podría hacer lo mismo con los sostenedores públicos. He allí, una pista para contemplar las paradojas que encierra la Ley General de Educación.

Por otra parte, cabe preguntarse ¿Qué está pasando con la educación pública en Chile? ¿Las políticas actuales en Chile están orientadas al fortalecimiento de la educación pública? Esta última pregunta cobra una especial relevancia, ya que existe una fuerte acción del mercado en la gestión de la escolarización, prueba de ello es la competencia entre los establecimientos educacionales públicos y privados para obtener mayores matrículas. Según Cox (1999), el número de escuelas privadas sostenidas con financiamiento público aumentó en un 50%; de poco menos de 2.000 en 1980, a casi 3.000, en 1990. En términos de matrícula, la oferta privada en educación subvencionada<sup>11</sup>, aumentó en forma radical; de un 19,6% en 1982, a un 32,3% en 1990, llegando a ser de un 38,1% en el año 2002. Al mismo tiempo, la matrícula de las escuelas y liceos de propiedad y financiamiento público bajó, de un 75,35% en 1982, a un 52,3% en el año 2002. Claramente existe una tendencia a la disminución de la acción pública en la educación, que corre a parejas de un incremento sostenido de la educación privada, todo esto hace presagiar que se está impulsando desde la política educativa una retirada de la escuela pública.

---

<sup>9</sup> Este Proyecto de Ley responde al compromiso suscrito por el gobierno y los presidentes de Partidos de la Concertación para fortalecer la educación pública, en medio del intenso debate que se registró ese año por el Proyecto que establece la Ley General de Educación (LGE).

<sup>10</sup> “Sostenedor” es el apelativo utilizado para referirse a las personas, naturales o jurídicas, de las cuales depende administrativamente un establecimiento educacional. Con la nueva Ley General de Educación (LGE), los sostenedores que ya cuenten con reconocimiento oficial a la fecha de publicación de la ley, deberán acreditar ante el Ministerio de Educación, el inicio de la tramitación para ajustarse al requisito de la personalidad jurídica, según lo publicado por Cámara de Diputados de Chile, en sus noticias del viernes 20 de junio de 2008.

<sup>11</sup> Las escuelas privadas subvencionadas, corresponden a escuelas y colegios de propiedad privada, que se financian a través de la subvención estatal. En 1998, el 38,2% de este subconjunto corresponde a instituciones de la iglesia católica; el restante 61,8% a sostenedores no religiosos; en estas escuelas se permite la selección de estudiantes y en su gestión está presente el afán de lucro (COX, 1999).

Otro punto relevante es conocer si el reciente acuerdo de la LGE, abre nuevas perspectivas a la educación pública, si ésta se verá fortalecida con las nuevas políticas, para así seguir soñando con la llegada de una educación pública de mayor calidad, que enseñe a vivir la democracia, es decir, la convivencia armónica en la diversidad que nos constituye como seres humanos; la construcción de la identidad desde la diferencia que representamos, que esté abierta a todos y sea gratuita, sin selección de los estudiantes de ningún tipo y asegurando equidad y calidad.

Sin duda que es necesario reflexionar sobre la educación pública, para llegar a comprender su vínculo con la democracia, la política y la sociedad. Al tenor de lo cual, nacen nuevas interrogantes, ¿Cuál es el sentido y significado de la educación pública? ¿Como se entrelaza esta educación pública con la política educativa, la democracia y el espacio público?, en fin, ¿Las políticas públicas en Chile, contribuyen al fortalecimiento del espacio público y a una educación más democrática?

En la historia de Chile, las políticas privatizadoras parten fuertemente el año 1981, cuando comienza la transferencia de establecimientos de educación básica y media, desde el control ministerial al municipal, seguido con cambios en el sistema de financiamiento (subsidio por alumno o *voucher*)<sup>12</sup>, posteriormente esto continúa en el año 1990 con la promulgación de la LOCE, que establece cambios importantes respecto al control del *currículum* y de las dimensiones educacionales del mismo, pasando de manos del Ministerio de Educación a una nueva instancia, el Consejo Superior de Educación (Cox, 1999). Sin embargo, todos estos cambios están vinculados en su origen al principio de subsidiariedad del Estado, aplicado a la educación con la violenta irrupción del régimen militar en la escena política y la instauración de la dictadura. Corolario de su idea de hombre y de sociedad, enunciada en la Declaración en los Principios del Régimen Militar, se sostiene que éste es el fundamento de la sociedad, con derechos naturales anteriores y superiores al Estado que arrancan de la propia naturaleza humana, pues poseen su origen en el propio creador; el Estado debe reconocerlos y reglamentar su ejercicio, pero no siendo él quien los concede tampoco podría jamás negarlos (Oliva, 2007).

En relación a este proceso privatizador, Almonacid (2004), señala que el sistema educativo chileno se sustenta sobre la base de un modelo de descentralización administrativa y curricular. En este marco, la escuela asume que la participación de la familia, la comunidad y las organizaciones de la sociedad civil, es un elemento crucial para la solución de los problemas sociales. Esta descentralización adopta teorías neoliberales que se basan en conceptos de libre elección por parte de las familias, *voucher* educacionales y autonomía para crear colegios. En este sistema, distintos oferentes educacionales compiten por una misma porción de matrícula escolar, y los cuales se diferencian por la calidad de su infraestructura y equipamiento, por su tradición y, cada vez más, por resultados de los aprendizajes escolares, según los estándares establecidos en las pruebas de medición de la calidad de la educación.

---

<sup>12</sup> Se instituye un nuevo sistema, inspirado en el concepto de Milton Friedman de un subsidio educacional (o *voucher*) por alumno, donde los recursos no se canalizan a las familias, sino que a los sostenedores (propietarios o administradores), municipales o privados subvencionados, sobre la base de la asistencia de alumnos matriculados en la escuelas. El subsidio se paga a cada sostenedor de acuerdo al promedio mensual de asistencia de alumnos (Cox, 1999).

Cabe preguntarse, ¿La descentralización de la escuela efectivamente lleva a una mayor participación de las familias y comunidad en ésta? ¿La autonomía para crear colegios es un acto democrático? ¿Qué pasa con la escuela pública al existir mayores alternativas educacionales de elección para las familias? Un buen punto de partida para su respuesta, lo aporta Dewey (1967), cuando señala que:

“La realización de una forma de vida social en la que los intereses se penetran recíprocamente y donde el progreso o reajuste merece una importante consideración, hace a una sociedad democrática más interesada que otras en organizar una educación deliberada y sistemática” (pág. 98).

Según Dewey (1967), la forma de vida social de intereses recíprocos, con libertad de interacción, participación y relaciones sociales, caracteriza a la sociedad democráticamente constituida; se trata de aquél “ideal democrático”, favorable a la creación de escuelas democráticas. Entonces, ¿Las políticas educativas chilenas fortalecen la creación de escuelas públicas y democráticas? Todo parece indicar un debilitamiento en este afán, por ello el contenido de éstas políticas, identificar a qué modelo obedecen y cuáles son sus aspectos subyacentes, constituye una tarea que compromete a toda la sociedad.

Lo anterior, señala la necesidad de la participación de los diferentes entes sociales en la escuela para el enriquecimiento del espacio público; aquél que da la opción a todas las personas para manifestarse y comprometerse con los destinos de su comunidad, y así llegar a lo esperado, construir un futuro plausible, para que el bien-estar alcance a toda la comunidad humana, entendiendo a la utopía como una condición de posibilidad. Quién evidencia esto es Fernández (1999), al decir que:

“La actuación conjunta crea espacios públicos, lugares públicos, propiamente políticos, compuestos por la presencia de los demás y, por consiguiente, opuestos a la privacidad. El espacio público sólo llega a ser político cuando se instala en la polis, en la ciudad...” (pág. 15).

Según este mismo autor, en la polis el hombre está en presencia de los demás, acontece una actuación conjunta y es posible la formación del ciudadano, capaz de crear espacios públicos, de diálogo y, por lo mismo, propiamente políticos. Se trata de un espacio donde existe la disposición a escuchar y a ser escuchado, a hablar y expresar libremente las ideas, y a respetar las ideas de los otros. La política, así concebida, es necesaria para el logro de proyectos transformadores encaminados a la consecución de una sociedad deseable fundada en el bien común. Política que no es sólo función de unos pocos, *v. gr.*, de los gobernantes o de la clase política, sino que ésta debe ser asumida por todas las personas que viven en una comunidad y, en cuanto tal, deben tener la posibilidad de actuar en la polis.

Entonces, ¿Cómo hacer políticas educativas en Chile, que signifiquen el fortalecimiento de la escuela pública; de una educación democrática fundada en el reconocimiento a la diversidad de sus participantes? Ciertamente, la escuela pública es sinónimo del cumplimiento del derecho a la educación y de una educación democrática, pues “es una escuela para todos y de todos”, dirá Beltrán (2000, pág. 19). Este es el principio del cual parte la educación pública.

Cabe señalar que el desarrollo y la consolidación democrática de un país se logra mediante la profundización del conocimiento acerca de las interrelaciones entre la ciudadanía, la participación social y las políticas públicas, y la correcta utilización de este conocimiento en la formulación y ejecución de políticas sociales. Al respecto, baste recordar que las políticas públicas corresponden a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objeto público, que es definido en forma democrática. Son estos cursos de acción y flujos de información, los desarrollados por el sector público y, frecuentemente, se dan con la participación de la comunidad y el sector privado (Lahera, 2005).

En esta misma línea, para Fernández(1999), la política es: “Un instrumento de transformación, de creación, de superación de lo existente” (pág. 27). De ahí que la política sea un instrumento que aspira a mejorar las condiciones de una sociedad plena de contradicciones y déficit, en ello el ordenamiento jurídico posee un papel neurálgico, y en una sociedad democrática aparece guiado por determinados principios, entre los que destacan: el derecho a la educación, el bien común, la justicia, la libertad de expresión, la libertad de contenidos, el respeto a la dignidad de todas las personas, entre otros. Conformando así, la dimensión jurídica uno de los ejes de la política educativa. Cabe preguntarse, ¿La promulgación de la Ley General de Educación en Chile, es un instrumento de superación de lo existente, vale decir, la LOCE? o ¿Simplemente se instaure una política que continuará favoreciendo a un sector o población y ampliando la desigualdad educativa?

Ya se ha indicado que, desde el año 1980 a la fecha, las políticas públicas y dentro de éstas las educativas, han contribuido a reforzar la acción privada en educación, resultando una mayor participación de este sector, que se ha visto favorecido por la descentralización, la libre creación de escuelas, la selección de estudiantes y la libertad de elección de colegios por parte de las familias, aspectos que se han disfrazado de argumentos democráticos pero que, en la práctica, sólo responden al imperativo del mercado. Es relevante, entonces, conocer si las políticas educativas están lejos o cerca de la interacción y participación plena de los diferentes entes sociales, si fomentan el enriquecimiento del espacio público, que dé la opción a las personas a manifestarse en toda su expresión, y así llegar a lo deseado, a lo esperado, que es una escuela de todos y para todos. Puesto que, las políticas educativas, en el contexto de una sociedad democrática, son flujos de acción que debieran llevar a la creación de una escuela más equitativa y de mayor calidad; una escuela de todos, sin discriminación, que se empeña en construir su identidad desde la diferencia que está presente en cualquier comunidad.

## **1.2. LA POLÍTICA Y GESTIÓN EDUCACIONAL. UNA PERSPECTIVA PARA EL ESTUDIO DE LA ESCUELA PÚBLICA**

Una de las principales demandas del paro estudiantil del año 2006 es una educación de calidad y equidad que alcance a toda la población, es precisamente en estos dos aspectos donde se centra el análisis del presente apartado, que enseña que la política y gestión educacional pueden ser medios para la creación de una educación más igualitaria e inclusiva, tal como la que fomenta la escuela pública. En este mismo contexto, se plantea que la escuela pública en Chile, como eje de una política educativa democrática, debe abordar los problemas y las exigencias de la sociedad; por su parte, la gestión permite

conocer el grado de autonomía y de apertura al entorno que tiene la escuela, y así conocer si ella da respuesta efectiva a esas demandas sociales.

Según Fernández Palomares (2005), el sistema educativo formal, desempeña múltiples y diversas funciones que responden a necesidades concretas de la sociedad en la que actúa; entre las funciones manifiestas resaltan las socializadoras y, entre estas, las específicamente educativas. Existe un segundo tipo de funciones ocultas, que tienen que ver con un carácter histórico y social, vale decir, político. Ambos tipos de funciones responden a necesidades de la sociedad en la que está inserta la escuela. Por ello, la educación es una actividad social, política, histórica e ideológica, que variará con la calidad de vida que prevalezca en la comunidad de la cual forma parte. De tal suerte, una sociedad que no sólo cambia, sino que además posee el ideal de cambio en la educación, tendrá normas y métodos de enseñanza diferentes de aquella que le interese sólo la perpetuación de sus propias costumbres (Dewey, 1967). Se debe estar atento a la realidad existente y ver posibles escenarios futuros, hay que ser realista al pretender un ideal de cambio, que se base en la realidad que existe y no crear mundos utópicos, lejos del mundo social y comunitario en el que esté inserta la escuela. Es por ello que al hacer política educativa Fernández (1999), señala:

“Sin duda que la política educativa debe describir y explicar los hechos políticos - lo que espero, para comprenderlos, además de recurrir a los muchos factores que condicionan toda política y a valorizaciones de tipo axiológico e ideológico, es necesario contar con las aspiraciones y anhelos sociales; primero para orientar la acción política y, luego, para iluminar sus resultados de acuerdo con esas expectativas” (pág. 19).

Según lo expresado por este autor (1999), la política educativa debe comprender los hechos políticos considerando sus elementos, interacciones y condicionantes, atendiendo a su dimensión ética e ideológica, al mismo tiempo, debe tener presente las expectativas de la sociedad, contribuyendo a la transformación de ésta guiada por el ideal democrático.

La política, como se ha señalado, debe mostrar las aspiraciones de toda una comunidad, lo cual enseña la complejidad en la cual está inserta la escuela pública, pero ¿En qué políticas educativas debe participar la ciudadanía? ¿Existen en Chile políticas públicas en el ámbito educacional tendiente a lograr esa participación y cohesión? ¿Qué rol debe desempeñar el Estado en la promoción de políticas participativas en la educación?

Sin duda, la política y la educación están muy ligadas; por ejemplo, se habla de política educativa cuando esta hace posible nuevos y mejores modelos de convivencia social, lo que expresa ciertas consecuencias importantes. Primero, la política educativa debe atender las necesidades sociales, considerando la dialéctica entre lo posible y lo deseable. Segundo, la política educativa considera tanto el discurso macrosociológico y los grandes delineamientos ideológicos, como la realidad microcomunitaria, propia de la escuela (Fernández, 1999). Lo cual indica que la política educativa no solamente debe atender al cambio posible, sino también al futuro deseable, sentido en el cual se insiste en la utopía como condición de posibilidad, actuando sobre los cambios políticos e ideológicos y, también, sobre la realidad escolar cotidiana.

De ahí la importancia de conocer el rol de la escuela pública, los valores e ideales que la inspiran, y su importancia en la configuración de una sociedad democrática.

El ser humano vive en sociedad y desarrolla una existencia política que está regulada por un ordenamiento jurídico, precisamente éste “orden jurídico”, constituye uno de los principales ejes de la política educativa. Por su parte, una educación democrática se articula en la regulación y puesta en escena del derecho a la educación, pues bien, ¿En una sociedad democrática, quién debe recoger estas demandas de la sociedad y garantizar su cumplimiento? Ciertamente, éste aspecto constituye un punto neurálgico del debate educativo, ¿A quién le corresponde hacerse cargo de la educación? ¿Al Estado, a los particulares, a las familias? Al respecto, Donoso y Cancino (2006), sostienen que es el Estado quien debe asumir una visión de gobernabilidad con la capacidad suficiente para identificar e interpretar adecuadamente las demandas ciudadanas y traducirlas en políticas públicas. Sentido en el cual, le corresponde hacer “justicia social”, o implementar el “orden jurídico”, incorporando a la sociedad el bien social de la educación. En sus palabras:

“El desafío de asumir desde la educación pública, con instrumentos de gestión que no impliquen recurrir a las herramientas convencionales del área privada, a saber: selección de estudiantes, traspaso de costos a los privados, aumento de precios y otros; haciéndose cargo de aquella población que no opera con los privados y que esencialmente corresponde a la de mayores carencias de capital social, cultural, educacional y económico, y a partir de esta realidad, buscar soluciones consistentes y coherentes con el principio de equidad y de justicia que debe subyacer a la implementación de la política de educación pública, sin renunciar a la calidad como herramienta para “romper” los círculos de descapitalización que se han definido” (pág. 17).

Todo lo dicho por estos autores, deja de manifiesto que la educación pública debe buscar soluciones consistentes y coherentes con los principios de: igualdad, equidad y justicia social. Para Loera (1999), la igualdad debe contemplar las peculiares características de los sujetos que componen un cuerpo social; el significado de este principio considera que toda la gente comparte, en esencia, similares características físicas y mentales y que posee un derecho inalienable de recibir bienes públicos, entre ellos, el educativo en igualdad de condiciones. Esto significa que todas las personas deben ser receptoras de bienes públicos en condiciones similares, igual distribución para iguales y de igualdad proporcional (según necesidad y mérito). Principio, éste último correspondiente al de igualdad proporcional, que es la noción de igualdad clásica, que probablemente, esté más cerca de la equidad.

Hacerse cargo del tema de equidad, constituye un desafío como país para terminar con la pobreza y la mala distribución del ingreso, considerando que la educación es una herramienta clave, aunque no suficiente, para derrotar la desigualdad social. Con todo, al hablar de equidad en términos educativos, se debe considerar la gran incidencia que poseen las desigualdades de origen en el desarrollo de la vida escolar de cada uno de los estudiantes. Tal vez por eso, Loera (1999), señala que el tema crítico que debe enfrentar cualquier sociedad al hacer políticas públicas, es la distribución de los recursos públicos. Así, en el ámbito de la educación, el conocimiento es un bien público y debe beneficiar a cualquiera que lo merezca, del mismo modo, que la noción de educación como bien público, es una educación de calidad para todos y, en cuanto tal, constituye una expresión de equidad. Esto lleva a considerar que, al diseñar políticas educativas, cada sociedad se manifieste según los principios sociales, económicos y legales que la inspiran.

Dado lo anterior, se origina la interrogante ¿A quién atiende la escuela pública? ¿Acaso, se vincula esa escuela pública a la escuela que sólo educa a la población de sectores deprivados, vulnerables, en fin, empobrecidos?

Según Fernández (1999), la política educativa en particular, así como, la política, en general, pretende dar respuesta a las exigencias y necesidades de la sociedad; en buena medida ella está destinada hacia el logro de algo que todavía no existe, en tanto que es una necesidad, está orientada hacia el futuro, tiene una función de cambio de lo existente, una función prospectiva, donde el diálogo entre continuidad y cambio se inclina hacia este último eje.

La escuela pública, entendida como una escuela democrática, debería dar atender a todas las demandas sociales, por lo tanto al hacer políticas públicas, se debe pretender dar respuesta y enfrentar el problema de la distribución de los recursos. De lo que sigue la interrogante, ¿Cuál es el cambio deseable en esta sociedad, al cual debe aspirar una política inspirada en una concepción democrática en la educación? Según Apple (2000), en las escuelas democráticas, sus integrantes, tienen derecho a participar en el proceso de toma de decisiones y en cuestiones de gobierno y elaboración de política, por ejemplo, a través de los comités escolares, los consejos escolares y otros grupos de toma de decisiones, instancias que incluyen no sólo a los educadores, sino también a los alumnos, las familias y a otros miembros de la comunidad escolar.

El problema debe observarse también desde la gestión, entonces, cabe preguntarse ¿Cómo es la gestión de la escuela pública? ¿Cómo debiese ser la gestión de una escuela pública democrática?

Si la educación pública pretende entregar políticas educativas guiada por los principios de igualdad, equidad y justicia social, tanto en la dimensión del *currículum*, de la institución y de la organización, esto necesariamente exige acercar la educación a los contextos próximos, y a los ciudadanos. Pues como bien señala Apple (2000), en las escuelas democráticas tiene derecho a participar cada agente de la comunidad. Al tenor de lo cual, cabe interrogarse, ¿Qué elementos de gestión nos permiten reconocer una escuela democrática? Según Gairín (1998), la autonomía permite acercar los centros educativos a su entorno inmediato, facilitando la adaptación de ella, al estar cerca de las necesidades educativas, donde la estructura organizativa que aprende es aquella abierta, participativa, centrada en el cambio y en la autoevaluación, por su parte, las actuaciones de la dirección promueven la colaboración, la creación de equipos de trabajo y el desarrollo continuo de personal.

Como elemento de gestión es importante evidenciar si la escuela pública tiene algunos de estos elementos y factores que le permitan cumplir su responsabilidad social con el aprendizaje y si ellos están en concordancia con una educación democrática. Además de conocer si las políticas educativas apoyan una organización participativa y si otorgan mayor autonomía a la dirección.

### **1.3. LA ESCUELA PÚBLICA EN CHILE. UNA MIRADA A LA POLÍTICA EDUCATIVA RECIENTE**

Conocer la escuela pública en Chile desde la política y la gestión educativa, permite contextualizar lo estudiado, y así analizar convenientemente cuál es su sentido y

significado. Para el caso, resulta indispensable conocer la actual problemática de la escuela pública en Chile, manifestada en la baja de la matrícula, y averiguar si existen políticas tendientes a aminorar esta tendencia. Al tenor de lo cual, nacen nuevas interrogantes sobre la escuela pública, ¿Existe descentralización, autonomía en la toma de decisiones? ¿Cuáles son las normas que la regulan? ¿Cómo es la dimensión organizacional, su estructura de participación, su sistema relacional, entre otros?

Como se indicó, en Chile las políticas descentralizadoras y privatizadoras de los años ochenta transfirieron las escuelas y liceos públicos, desde el Ministerio de Educación a las municipalidades, así los establecimientos educacionales públicos son denominados hasta hoy día escuelas municipales, que son escuelas de propiedad pública administradas por las municipalidades. Esta transferencia, de la administración de los establecimientos a las municipalidades, fue radical; ya en 1985 no quedaban colegios administrados directamente por el Ministerio de Educación, pasando de esta forma la gestión de la escuela pública a manos del Municipio (Cox, 1999).

Cabe señalar que la estructura de la escuela pública bajo el alero de los municipios, presenta varios desafíos, como la dependencia de la gestión educativa a las características estructurales de estos municipios, es decir, a su tamaño-riqueza, existiendo una alta heterogeneidad de tamaños, recursos y capacidades entre los municipios. También existen otros desafíos, como los cambios pedagógicos, las reformas estructurales, un nuevo *currículum* y la jornada escolar completa (Baeza y Fuentes, 2005). Así la educación pública, en los últimos 30 años, ha adquirido gran complejidad y heterogeneidad, lo que entraña una dificultad a la hora de intentar realizar un diagnóstico, de validez universal, que de cuenta de su situación actual.

La heterogeneidad de tamaño y riqueza de los municipios, tiene que ver con los recursos con los que éstos cuentan y dependiendo de estos recursos se determina la cantidad de flujos financieros que se destinan a educación; el monto de subvención escolar que reciben los municipios varía de acuerdo al nivel y modalidad en la cual se desarrolla su labor, multiplicado por el promedio de asistencia de sus alumnos a clases en los últimos tres meses. Esto es, el monto de subvención difiere del tipo de enseñanza (parvularia, básica, media, etc.), del nivel educacional, del tipo de escuela (diurno, vespertino), de la región geográfica y la ruralidad, reflejando así las diferencias en los costos de proveer la enseñanza. En este mismo sentido, el monto de subvención varía, según si el establecimiento se encuentra en Jornada Escolar Completa (JEC) o no (Almonacid, 2004).

La descentralización en el financiamiento, deja en manos de los municipios la educación del sector público, entonces ¿Quién garantiza el buen desempeño de la escuela pública, si los municipios deben lidiar con sus propias estructuras y recursos? Continuando con el análisis de Almonacid (2004) es posible observar que:

“... durante la última década, los alumnos más pobres se mantienen mayoritariamente en la educación municipal, mientras que los niños de los quintiles intermedios se encuentran en más de un tercio en los establecimientos particular subvencionados (lo cual es más notorio en enseñanza media). Por su parte, los alumnos provenientes del quinto quintil se encuentran en los colegios particular pagado. Al comparar estas cifras con la situación escolar de 1990, se aprecia que ha habido una marcada segmentación, puesto que en ese momento el 60% de los jóvenes de clase acomodada asistían a colegios municipales. Se puede argumentar, en esta misma línea, que, en la última década (es decir, durante los gobiernos democráticos), ha

ocurrido un reacomodo de la matrícula escolar en donde la clase media ha preferido enviar a sus hijos a los establecimientos particular subvencionados, quedando los colegios municipales para los alumnos más pobres” (pág. 7).

Aquí nace una de las disyuntivas del sistema escolar chileno y de su escuela pública; por una parte, su gestión depende de la estructura de tamaño y riqueza de los municipios y, por otra, su realidad está determinada por la complejidad, *v. gr.*, de atender a los sectores de más bajos recursos de la sociedad. Entonces, ¿Existe igualdad y equidad en la escuela pública en Chile?

Lo anterior nos exige examinar la noción misma de igualdad, que presenta un carácter polisémico cuando se aplica a las políticas educativas; se expresa la necesidad que la educación sea para todas y todos, y se la valora como bien público, sin embargo, la situación real en la mayoría de los sistemas educativos, dista mucho de ser efectivamente un bien público. Loera (1999) analizó que un subsidio igualitario para una situación sustancialmente desigual, no hace sino reforzar la desigualdad, al no considerarse las condiciones de entrada de los estudiantes, esto es, el nivel de escolaridad de los padres, ingreso familiar, entre otras variables, además de la cultura en la cual se inserta la escuela pública. El empobrecimiento de los alumnos y sus familias, sumado a las estructuras de los municipios, quiénes por falta de recursos pueden no garantizar un buen desempeño en educación, hace crecer la incertidumbre al tenor de la pregunta, ¿Cómo es el desempeño de la escuela pública en Chile, tanto en los ámbitos institucional y como de gestión?

La entrega de la educación pública a los municipios, constituye una manifestación del cambio en el sistema de financiamiento instaurado en la dictadura, de ser un sistema sustentado en la oferta educativa, se produce una transformación hacia un sistema fundado en la demanda, creándose un cuasi-mercado educacional, en donde libremente se pretende la articulación de demandas sociales con las ofertas educativas. Así, el gobierno militar transformó el modelo de financiamiento y de gestión del sistema escolar; una de sus modificaciones consistió en utilizar instrumentos legales e incentivos de mercado para estimular la creación y el crecimiento de escuelas privadas con financiamiento estatal (Cox, 1999). Corolario de lo cual, al entregar la administración de las escuelas a los privados, los ciudadanos pasan a ser ahora clientes.

Con la llegada de los gobiernos de transición a la democracia en los años noventa, se pretende restituir el orden democrático y fortalecer el espacio público; pero uno de los grandes escollos es la LOCE que al poseer el estatuto de ley constitucional, requiere un alto *quórum* en el Congreso para su modificación, esto es, cuatro séptimos de la totalidad de los senadores y diputados en ejercicio deben aprobar su modificación, lo que corresponde al 57% del total de los parlamentarios de cada cámara; ello es un dato para comprender por qué su vigencia hasta la hora actual que se discute el Proyecto de Ley General de Educación (Oliva, 2009). Entonces, la nueva configuración de políticas educativas no modifica el papel del sector privado en educación (Cox, 1999), sino más bien se consolida el rol del Estado subsidiario con la señalada Ley N° 18.962, LOCE, publicada el año 1990, que resguarda la libertad de enseñanza, y contribuye a la profundización de la desigualdad educativa (Oliva, 2007). Esta es una suerte de privatización de la educación con políticas educacionales que contrarrestan el accionar del sector público ¿No es esto acaso paradójico? La LOCE al favorecer el desarrollo de un

sistema neoliberal permite que la educación, que es un derecho y un bien público, termine transformándose en una mercancía (Oliva, 2007).

Dado estas vicisitudes que afectan a la educación pública, germina la siguiente pregunta, ¿Qué tan pública es la escuela pública en Chile?

De acuerdo a la legalidad vigente, el Ministerio de Educación de Chile (2007), señala:

“El rol del Ministerio de Educación es encargarse de fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles y promover el progreso integral de todas las personas a través de un sistema educativo que asegure igualdad de oportunidades y aprendizaje de calidad para todos los niños/as, jóvenes y adultos durante su vida, con independencia de la edad y el sexo; otorgándoles una educación humanista, democrática, de excelencia y abierta al mundo en todos los niveles de enseñanza, cautelando el buen uso de los recursos públicos y contribuyendo activamente a la garantía del derecho a la educación y a la libertad de enseñanza” (pág. s/i).

El Ministerio menciona una educación democrática para sus alumnos, entonces, ¿Cómo se evidencia la democracia en la escuela pública? Cuando hablamos de democracia necesariamente se reconoce un grado de autonomía y de apertura al entorno que tiene la escuela. Para Baeza y Fuentes (2005), la autonomía en la gestión es un elemento determinante de la calidad del desempeño de las escuelas, especialmente cuando se incrementa la descentralización de los sistemas educacionales. En su análisis, se encuentran nuevamente presentes los conceptos de descentralización y autonomía; la descentralización es la entrega de la educación por parte del gobierno a terceros, en su área administrativa y curricular. Al descentralizar administrativamente la escuela chilena, aparecen distintos tipos de establecimientos educacionales: municipales, particulares subvencionados, particulares y a cargo de corporaciones, por su parte, al descentralizar financieramente, el modelo delega en los padres y apoderados la decisión de elegir el establecimiento al que asistirán sus hijos, y ésta decisión define el destino de los recursos otorgados. Por otro lado, el principio de autonomía escolar es entendido como la capacidad de los sostenedores de responder a las demandas sociales, a través de sus colegios (Almonacid, 2004).

Vemos, pues, cómo aparecen otras interrogantes vinculadas al tema que nos ocupa, ¿De qué manera la autonomía en la gestión ayuda a fomentar la democracia en la escuela? ¿La escuela pública en Chile cumple con las características de ser una escuela democrática e inclusiva?

Una primera proposición, habla de la importancia en la instauración de escuelas públicas democráticas, dónde se fortalezca el espacio público; considerando a la escuela como un agente socializador donde convive una diversidad de personas, ideales, principios y valores, los cuales deben cimentarse en la tolerancia y respeto a la diversidad.

La política educativa chilena está pasando por tiempos difíciles, el movimiento estudiantil da prueba de ello, reflejando la insatisfacción y descontento de los alumnos de enseñanza media, quienes a través de diversas manifestaciones dejan al descubierto una realidad indolente e insostenible. Podríamos decir que las políticas educacionales implementadas no fueron las más acertadas, al omitir la esencia de una educación democrática, que es la participación y el diálogo con la comunidad. Participación que es

exigida a través de un “grito de ahogo” desde uno de sus actores, los alumnos y alumnas, exigiendo diálogo. En las palabras de una de sus protagonistas, “Somos los principales afectados por la mala calidad de la educación y por las desigualdades que genera, pero nunca nos han pedido nuestra opinión sobre el modelo educativo”. Señala María Jesús a la Revista Punto Final en el año 2006, en el ejercicio de su función de vocera de la Asamblea y dirigente del Liceo Carmela Carvajal de Prat. Estas breves palabras nos dejan de manifiesto la demanda al diálogo, al tenor de lo cual nace la interrogante, ¿Qué elementos o ámbitos deben abarcar las políticas educativas en Chile, para que entre sus actores exista esa participación favorable a la creación de una comunidad de intereses fundada en el bien común?

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **LA ESCUELA PÚBLICA. SU CARÁCTER Y SU VÍNCULO CON LA DEMOCRACIA**

---

El capítulo pretende dar a conocer la relevancia de la escuela pública para una sociedad democrática, además de presentar una definición de escuela pública, según algunos autores, a fin de acercarnos a dilucidar su carácter y su relación con la democracia. Seguidamente se esboza cómo entienden la función y gestión de la escuela, según se trate de la visión que favorece la educación pública, aquella que propicia la educación privada; mientras la primera plantea que educar es un tema concerniente a políticas públicas, que es un asunto político de la sociedad democrática, donde la escuela es un proyecto común que fortalece el espacio público, del diálogo propiamente político, con ciudadanos dispuestos a escuchar y ser escuchados, de hablar y expresar libremente sus ideas y respetar la de los otros. La segunda, en cambio, postula que la escolarización es un instrumento al servicio del libre intercambio de una mercancía –la educación–, donde las personas van tras sus intereses personales y particulares.

El capítulo evidencia que la escuela pública es una escuela democrática y políticamente activa, involucrada con el medio que la rodea, es decir, integra a la sociedad con un proyecto común que fortalece el espacio público, donde la educación se concibe como un derecho y un deber de todos.

#### **2.1. DE LA RELEVANCIA DE LA ESCUELA PÚBLICA, PARA UNA EDUCACIÓN DEMOCRÁTICA**

Las políticas públicas educativas que aspiren a ser democráticas, tienen un desafío difícil de superar si no van acompañadas de políticas generadas con justicia social, participación ciudadana y con condiciones que ayuden a disminuir la desigualdad, tan presente en nuestros tiempos. De ahí la relevancia de comprender qué es una política educativa y la implicancia que ésta puede tener en el devenir de los pueblos. Tal como indica uno de los puntos expuestos por el Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE, 2007), “el fortalecimiento de movimientos y organizaciones sociales con capacidad de incidencia en las políticas educativas es central para la conquista de una escuela pública de calidad para

todos y todas”(pág. s/i). Siendo de gran importancia el papel de los movimientos sociales en el ejercicio de los principios de una democracia activa. Señala además que existe un fomento a las “leyes de mercado”, un debilitamiento del rol del Estado en la promoción de los derechos sociales que han acentuado los problemas de diferenciación y segmentación del sistema escolar.

La educación es un bien público, he ahí la importancia de la escuela pública, que según Beltrán (2000), “*es de todos y para todos*”; argumento que expresa en toda su contundencia la importancia de tomar conocimiento sobre ¿Qué es la escuela pública? y ¿Cuál es su relación con una escuela democrática y participativa que involucra a toda una Nación? El mismo autor (2000), señala que la creación de políticas educativas tendientes a fortalecer el espacio público da paso a una sociedad más conciente y protegida de los modelos económicos de mercado; economía dirigida por sectores minoritarios de la población, que se han constituido en el principal factor determinante de las políticas públicas, razón por lo que lo público, no es sólo asimilable a lo político. Esto significa que existen claramente otras fuerzas, como son las de economía de mercado que mueven las políticas educacionales, ¿Qué tan riesgoso es esto para la sociedad?

La relevancia de la escuela pública comienza a cobrar notoriedad, ciertamente, es un tema que merece reflexión, por el abandono que ésta tiene de los poderes públicos a las puertas de una sociedad con desigualdades cada vez más mayores. Según Torres (1998), existe una preocupación explícita por políticas más optimistas y democráticas, que atiendan a la diversidad y que contribuyan a evitar la segregación y marginación, tanto dentro como fuera de la escuela, esto fortalecería las posibilidades de desarrollar prácticas educativas comprometidas con la defensa de una sociedad más justa, democrática y libre. De ahí la importancia de reflexionar sobre la política educativa, las instituciones escolares y el *currículum*, que se planifican más allá de las aulas, señalando que, “La política educativa no puede ser comprendida de manera aislada, descontextualizada del marco socio-histórico concreto” (pág. 13).

Para Torres (1998), las prácticas escolares en las últimas décadas se rigen por esquemas simplistas, acompañadas de estrategias metodológicas muy condicionadas por recursos didácticos, como textos escolares, y de un sistema de evaluación que avala ante el resto el mérito o demérito del alumno. Un modelo donde no se acostumbra a cuestionar, de forma explícita, otras posibles responsabilidades socio-históricas, que no sean las del propio alumno en el proceso y los resultados de su aprendizaje. Un modelo de escuela donde cada alumno debe auto-reconocerse como ignorante, y donde se le niega la capacidad o posibilidad de negociar democráticamente lo que se le ofrece. En sus palabras:

“La educación de los ciudadanos y ciudadanas en y para una sociedad democrática es necesario llevarla a cabo en el marco de instituciones en las que sus estructuras democráticas permitan la planificación y desarrollo de experiencias de enseñanza y aprendizaje dirigidas a promover y ejercer la capacidad de tomar decisiones de modo reflexivo y de comprometerse en la realización de conductas responsables y efectivas, dentro de una filosofía de respeto y apoyo de los valores y procesos democráticos” (pág. 200).

Jurjo Torres reafirma este planteamiento al señalar que una educación crítica para una educación democrática, hace que los alumnos lleguen a cuestionarse las interpretaciones de la realidad excesivamente homogéneas; pues, cuando los profesores y alumnos sean

capaces de analizar y juzgar las características y peculiaridades del sistema escolar, queda abierta la posibilidad de resistencias ante aquello que les provoca algún grado de injusticia. La autonomía en las metodologías de enseñanza-aprendizaje y de investigación puede permitir la expresión de ciertas contradicciones, que contribuyan a la transformación del sistema económico, político, cultural, religioso y militar.

Quien también critica los contenidos de las instituciones educativas desde una perspectiva socio-crítica es Kemmis (1988), al señalar que el problema educativo central de nuestro tiempo responde a tres necesidades sociales claves. En sus palabras:

“1. la de reconocer el imperativo moral de establecer normas sociales adecuadas para la educación y la sociedad; 2. la de comprender como son violadas, oscurecidas y difuminadas estas normas a través de las formas, estructuras y relaciones de la vida social, incluyendo las de la educación y escolarización 3. la de construir representaciones de la vida social capaces de asegurar tanto la continuidad intergeneracional como una transformación de la educación como de la sociedad misma” (citado en Torres, 1998, pág. 209).

Dado estos argumentos, analizar la importancia y el significado de la escuela pública, es crucial en la actual coyuntura de Chile, por la significación de la Ley General de Educación recientemente aprobada por el Congreso.

Conocer qué se entiende por escuela pública y cómo ésta se ha delineado en la historia, conocer qué tan democrática, es o ha sido, la escuela pública en Chile y cómo ésta se organiza para el ejercicio democrático entre sus actores, se torna un imperativo para los diversos actores e instituciones de la sociedad.

Cuando describimos la escuela en su ámbito de aplicación local o provincial, regional y nacional, el desarrollo y fortalecimiento de la escuela pública adquiere mayor significancia, pues ésta se refiere a comunas que concentran más escuelas que atienden sectores empobrecidos y vulnerables. Es así, como señalan Donoso y Cancino (2006), que:

“Adicionalmente, ciertas evidencias de los temas en conflicto, que hacen relevante el énfasis de lo público y de la educación pública, se refieren precisamente al fortalecimientos de los procesos de desarrollo local y regional, que necesitan desplegar y vigorizar la identidad de los habitantes de cada territorio, para lo cual la educación pública tiene un papel indiscutido producto de su definición esencial de aquellos elementos comunes y propios de todos” (pág.15).

Esto indica que el desarrollo institucional de la escuela pública debe ser fuerte en sectores de mayor vulnerabilidad social. Pero se debe ser cuidadoso ante el peligro que significa estigmatizar a la escuela pública, vinculándola sólo con su responsabilidad de resolver los problemas de un sector social o local. Para el fortalecimiento económico, social, en fin, cultural de una sociedad se requiere mayor claridad y conocimiento de los problemas que presenta cada sector de la población, de manera de crear políticas educativas acordes a sus necesidades. La escuela pública presenta un estatuto jurídico que debe promover la democracia, con la finalidad de lograr una mayor equidad. Ello significa que la escuela pública puede estar en todos los sectores sociales, donde exista una comunidad que trabaje mancomunadamente los temas educativos que conciernen a todos y no, necesariamente quede reducida a los sectores de más bajos recursos.

Sin embargo la política educativa en Chile se sustenta en bases que han profundizado la desigualdad educativa, la Libertad de Enseñanza ha entrado en complicidad con el mercado, en un ordenamiento jurídico que favorece la acción privada en la gestión de la escuela pública (Oliva, 2007). Ello amerita la defensa de la auténtica escuela pública, fundada con políticas educativas y estrategias de implementación y gestión que le permitan ser una entidad de apertura social, inclusiva y equitativa, y así contribuya a reducir la desigualdad educativa como expresión de la profunda segmentación social existente en Chile.

A pesar de los avances en la cobertura y la calidad por las políticas educativas en la última década, éstos son aún insuficientes; un gran salto hacia la calidad en educación sólo es posible con la participación comprometida de los actores del proceso educativo en cada centro escolar: directivos; profesores, madres y padres de familia, y los propios alumnos y alumnas (Seminario "Participación y gobierno de la escuela", 2002). Esto refuerza la relevancia de una educación democrática, en donde cada comunidad o centro participe en la generación e implementación de políticas; construir juntos en sociedad, es el desafío que tiene Chile en educación.

Hablar de escuela pública hoy es de vital importancia, más aún por la serie de movimientos ciudadanos por la educación, que son una realidad en varios países, incluido Chile, prueba de ello, es el quehacer del Foro Nacional de Educación de Calidad Para Todos, donde se inscribe nuestro Foro Regional de Maule de Educación de Calidad Para Todos. Los gobiernos deben tener como elemento común y principal en la agenda pública, promover una educación democrática, con políticas educativas que garanticen calidad y transparencia en el uso de los recursos públicos (Primer encuentro andino de movimientos ciudadanos por la educación, 2005). He aquí, algunos aspectos que señalan la relevancia de la escuela pública para una educación democrática.

## **2.2. LA ESCUELA PÚBLICA. CONOCIENDO EL SIGNIFICADO DE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO**

La educación es un derecho y un deber de todos y para todos; la educación obligatoria y gratuita se concibe como uno de los mecanismos de una política pública democrática. La escolarización es un derecho público que debe alcanzar a todos los ciudadanos<sup>13</sup>, además existe una legitimidad democrática que exige tanto la responsabilidad y pluralidad ideológica y cultural como garantía de un espacio común de diálogo y convivencia. Surge la interrogante: ¿Educación pública es sinónimo de escuela pública?

---

<sup>13</sup> Al hablar de la condición de ciudadano, entendemos la ciudadanía, por una parte, en sentido jurídico-político, que se obtiene a partir del reconocimiento y vigencia efectiva de esa generación de derechos humanos que llamamos derechos políticos, como son las elecciones, el régimen representativo, la igualdad ante la ley, y otros elementos constitutivos de nuestros modelos políticos actuales y, por otra, en sentido social, aquella que las personas disfrutan cuando no están impedidas de satisfacer las necesidades básicas a que miran los derechos económicos, sociales y culturales, basados por su parte en el valor de la igualdad (Squella, 1998). Finalmente, el concepto de ciudadanía en términos pedagógicos, constituye un proceso de regulación moral y de producción cultural, dentro del cual se estructuran subjetividades particulares en torno a lo que significa el hecho de ser miembro de un estado nacional (Giroux. 2003).

Para Gimeno (1999), el proyecto de educación pública va más allá de la cobertura material del derecho a la educación, pues contiene la promesa de integrar la diversidad social en un proyecto común. Es decir, que se apoya en valores que suponen el mejoramiento de la sociedad. Señala que, aunque algunas instituciones privadas garanticen la cobertura material del derecho a la educación, e incluso aunque sean más eficaces en el logro de algunos objetivos, serían inferiores desde el punto ético y social, mientras la integración de los que son diferentes en un espacio democráticamente gestionado no sea un valor general digno de tener en cuenta.

La educación pública se concreta en la escuela pública, que como institución garantiza el derecho a todos a una educación de calidad. Situado en la misión de la escuela pública, Bolívar (2004), la define señalando que:

“La misión de la escuela pública ha sido crear un grupo que comparta valores por encima de sus particularidades. Por tanto, lo que hace pública a esta escuela no es sólo el servicio al público (que pueden prestar centros privados), sino “crear público o ciudadanos” (pág. 22).

De las palabras del autor, queda de manifiesto que se trata de una escuela que crea el espacio público y su corolario, es la formación de ciudadanos. Por ende, la escuela pública es mucho más que la entrega de recursos y educación gratuita para todos, pues si, ella crea ciudadanos, necesariamente estamos frente a una escuela pública que según Fernández (1999), fortalece el espacio público, del diálogo constituyendo el ámbito de lo político. Con ciudadanos dispuestos a escuchar y ser escuchados, de hablar y expresar libremente sus ideas y respetar la de los otros. En esta misma línea, Fernández Enguita (1999), sostiene que la escuela pública:

“no es la escuela estatal que todos conocemos, escuelas sostenidas con fondos públicos, sino más bien la escuela donde priman los intereses del público (los intereses de los alumnos que asisten a ella y los de sus familias), por sobre los intereses de otros sectores, en particular sobre los del personal del centro y, más concretamente, los del profesorado” (pág. 1).

Sentido en el cual, para este autor, la escuela pública es aquella donde priman los intereses del público, aquellos que alcanzan a toda la comunidad, por sobre los intereses de algunos sectores, señalando además que algunos problemas de la escuela pública son los que derivan, en gran parte, de los privilegios de algunos sectores, como puede ser el funcionariado, el Estado o gobierno, quiénes pueden utilizar la escuela pública para fines opresores o partidistas. Si se quiere rescatar la escuela pública, tanto los sectores y los actores deben terminar con la búsqueda de sus propios intereses, y deben estar próximos a la creación de una comunidad que se sustente en el bien común, sin olvidar a los demás agentes educativos.

Continuando en este descubrir de la escuela pública Beltrán (2000), se aproxima a una caracterización del carácter de la escuela pública al señalar:

“Cuando en la escuela dejen de enseñarse creencias religiosas; cuando sean efectivos los derechos de ciudadanía básicos; cuando haya trabajo para todas las condiciones dignas y los salarios no pasen frío; cuando se renuncie a comprar los servicios educativos y los tengamos gratuitos para todos; cuando se reconozcan y abracen (no “se acepten o toleren”) todas las diferencias, incluyendo las que estigmatizan a los portadores de misteriosas enfermedades de

diseño; cuando se cultive la libre expresión de las ideas y los cuerpos... las escuelas estarán mucho más cerca de ser públicas” (pág. 23).

Para este autor, la escuela pública como institución no se debe limitar a la instrucción, y tiene como principal tarea dotar a las familias, a los alumnos y alumnas, y también a los profesores y profesoras, de un sentido de identidad colectiva que les dé la posibilidad de organizarse para hacer frente a las viejas y nuevas formas de dominación de la esfera privada. En la actualidad, señala, existe un supuesto dominante referido a que la esfera pública ha disminuido en la medida en que se acrecienta la esfera privada. Lo cierto es que ambas esferas representan aspectos complementarios y se generan la una a la otra.

Según Pérez Gómez (2000), en el sector público la educación es concebida como un instrumento de políticas públicas, con legitimidad democrática que exige al sistema tanto la neutralidad y pluralidad ideológica y cultural, que persigue la búsqueda de igualdad de modo que se garantice la distribución homogénea y equitativa de los recursos en todos los centros educativos, mientras que, en la esfera privada la educación no se concibe como un instrumento al servicio de la política, más bien ella es regulada por el libre mercado, esto es, el libre intercambio de oferta y demanda donde los padres pueden elegir la educación como un producto, con centros educativos que practican la libre contratación y despido de los docentes y de libertad de enseñanza.

Como puede observarse, claramente el sector público legitima la educación como un instrumento de políticas públicas, mientras que el privado no la considera como una herramienta política que propenda al fortalecimiento de la solidaridad social. Con toda probabilidad, en este hecho se origina que hoy por hoy, la lucha de la escuela pública ya no sea únicamente por exigir su condición de pública, sino por ampliar la demanda de una sociedad más libre, que tiene en cuenta la diferenciación social y comprende los derechos diferenciales de los diversos grupos que la componen.

Si la escuela pública crea personas comprometidas socialmente sin perder la expresión de libertad y conciencia por parte de éstos, ¿Cómo es la institución de esta escuela frente a lo público? Para Beltrán (2000), la principal función de la política está en dos esferas la pública y la privada; la política pública se entiende como lo relativo a los asuntos comunes, al bien común, pero lo público no es sólo un asunto concerniente a todos, sino que se decide entre todos. Al ser la escuela de todos y para todos, se puede mal entender su rol público y propiciar políticas igualitarias en el terreno educativo, lo que hace que una norma igualitaria, para una situación sustancialmente desigual, no haga sino reforzar la desigualdad; en aras de la igualdad sería preciso aplicar normas discriminatorias tendientes a corregir la desigualdad de partida.

La escuela debe recuperar el espacio en la esfera pública, haciendo de ésta un lugar en el que se instaure la democracia como la antesala de la democratización del espacio público que en ella se constituye y que ella constituye. Por ello, para lograr que la educación se manifieste como verdaderamente pública, se presupone: igualdad de expresión entre sus actores, de lo contrario, se trataría de una relación de poder erigida sobre la ausencia de reciprocidad, además de libertad, pues de lo contrario la relación sería asimétrica, dirá Beltrán (2000).

Teniendo en cuenta el modo de relación que supone lo escolar, podemos determinar si se cumple este supuesto de libertad. Aspecto que nos indica qué tan cerca de lo público

está la escuela y qué tan representativa está siendo la sociedad con la escuela. Con respecto a este punto, Tedesco (2000), señala:

“El desafío educativo implica desarrollar la capacidad de construir una identidad compleja, una identidad que contenga la pertenencia a múltiples ámbitos: local, nacional e internacional, político, religioso, artístico, económico, familiar, etc. Lo propio de la ciudadanía moderna es, precisamente, la pluralidad de ámbitos de desempeño y la construcción de la identidad a partir precisamente de esta pluralidad, y no de un solo eje dominante y excluyente” (Citado en Bolívar, 2004, pág. 26).

La escuela tiene una función irrenunciable para que las diferencias culturales y el pluralismo democrático se conformen mutuamente. Esto que señala Tedesco de pluralidad en la construcción de una identidad, no debe confundirse con lo privado. Puesto que se ha provocado un cambio en la concepción de lo “social”, en donde lo individual y local sustituye al ciudadano y la idea de una sociedad común; el ciudadano se realiza a sí mismo mediante actos de elección libre y autónomos, por ello, ahora los ciudadanos conformados en “clientes” en el libre mercado, priorizan sus derechos por sobre el interés general (Bolívar, 2004). Debe existir libertad de pensamiento, libertad de expresión, sin dejar de lado el rol comunitario y social, que puede verse disfrazado al no entender el concepto de “libertad”, llevando a la persona al individualismo.

La escuela pública crea al ciudadano, lo deja ser libre de pensamiento y elección, lo hace respetar sus diferencias, pero principalmente construye una identidad colectiva, en la cual las personas son conscientes de una vida en espacio común en sociedad, que está por sobre los intereses particulares que, a veces, se confunden con lo privado, alejando al hombre de lo político. Fernández (1999), advierte que el déficit de la cosa pública y particularmente de la política, conduce al individualismo y a la indiferencia, debilitando los lazos que hacen a lo común.

Respecto a la esfera privada, las políticas consisten en proteger a los individuos racionales y libres persiguiendo fines particulares; de ahí la política conduciría incluso a la obtención de beneficios privados. Con respecto a esto último, mientras sus actores vayan tras sus intereses particulares y no adquieran conciencia de su rol frente a la escuela pública, éstos no serán capaces de unirse en la lucha en el desafío de la educación pública. Tal es el caso de Chile, donde es evidente la renuncia a la idea de una escuela pública y se privilegia la privatización, iniciando en los años ochenta un mercado como los planes de *voucher* como se ha mencionado, o se forman escuelas públicas con ánimo de lucro, que van tras la matrícula, con un sistema de financiamiento con subsidio por alumno, lo que hace que escuelas tanto públicas (o municipales) y sostenedores privados funcionen bajo un modelo de competencia entre escuelas por obtener una mayor cantidad de matrículas (Cox, 1999).

La privatización de la escuela pública, forma parte de un proceso más amplio de reestructuración de la vida política, económica, jurídica, y cultural que caracteriza el desarrollo capitalista contemporáneo, una de cuyas características fundamentales es el progresivo desmantelamiento del Estado como agencia productora de bienes y servicios y como aparato institucional orientado a garantizar y promover los derechos de la ciudadanía. La privatización del sistema se puede dar en dos ámbitos; una, es la privatización de la prestación en que el Estado delega ciertas responsabilidades públicas, aunque mantiene su

condición de agente financiero y, otra es, la privatización del financiamiento, en que el Estado transfiere los costos a los propios usuarios o a determinadas entidades privadas (Gentili, 1999). Este mismo autor, señala que la privatización se debe principalmente a una reestructuración capitalista mundial; la privatización escolar y económica forman parte de un mismo mecanismo de reestructuración. Hay una cierta paradoja, señala, en quién critica los sistemas de mercado neoliberales que lo acusan de implementar una visión segmentada y economicista de la vida social, especialmente en educación (aunque no dejan de tener razón), no obstante, cuando estos mismos críticos analizan la privatización escolar, muchas veces lo hacen confundiendo su dinámica, con aquella que caracteriza los procesos de privatización económica. La crítica al economicismo se vuelve, entonces, ella misma economicista, perdiéndose de vista algunas especificidades que permiten comprender mejor los alcances y efectos antidemocráticos de la privatización escolar, utilizando términos económicos, como: eficiencia, eficacia y competitividad. Privatizar no significa la reducción del Estado, sino más bien su desvinculación con el sistema educativo y también la redefinición de sus funciones, estableciendo una nueva dinámica en las fronteras entre lo público y privado. Es así como Gentili (1999), señala:

“Al observar qué ha ocurrido en las políticas educativas latinoamericanas durante estos tiempos de hegemonía neoliberal,... que en efecto, el Estado se ha alejado de su responsabilidad financiera. Sin embargo, al mismo tiempo podemos comprobar que no siempre esto ha ido de la mano de una reducción de los presupuestos educativos nacionales. Lo que ha sucedido es que los recursos públicos han sido reorientados en una dirección claramente beneficiosa para determinados grupos privados y, en algunos casos, con el objetivo de estimular la creación de condiciones de eficacia, eficiencia y competitividad mercantil en el interior de los propios sistemas escolares” (pág. 5).

Para este autor, el Estado se ha alejado de su responsabilidad financiera y se ha desvinculado además de la educación, a través de la privatización o la entrega del sistema educativo a las entidades privadas. Claves todas ellas para examinar qué persigue el Proyecto de Ley General de Educación para el futuro de nuestra educación regional y nacional.

## CAPITULO TERCERO

### A MODO DE CONCLUSIÓN

---

El presente capítulo plantea algunas conclusiones en relación a los objetivos que animan este estudio, que en lo principal intenta conocer el sentido y significado de la escuela pública y su vínculo con la democracia. Principalmente se caracteriza la escuela pública en Chile, sustentada en una investigación realizada en la comuna de Talca, identificando algunos de sus principales problemas y desafíos, situándose en su dimensión institucional y de gestión del fenómeno escolar.

Se puede concluir que actualmente en Chile las políticas educativas no están focalizadas al fortalecimiento de la educación pública, resultando esta escuela cada vez más debilitada en funciones y recursos, y además con menos cobertura; emplazada exclusivamente en el sector más empobrecido de la sociedad chilena. Con ello es muy difícil que la escuela pública llegue a ser realmente pública. Las políticas no se orientan a la configuración de una escuela que refuerce la democracia y el espacio público, características principales de la escuela pública.

Según lo indagado en el trabajo de campo realizado en la investigación que inspira a este Cuaderno, la escuela pública, denominada escuela municipal, es una escuela que atiende a sectores más vulnerables de la sociedad y aquellos, a menudo, marginados del sistema privado, relegando así a esta escuela sólo la función de asistencia social a alumnos más desvalidos, desconociendo en Chile su verdadera esencia y potencial, la verdadera escuela pública es una escuela que fortalece el espacio público, de diálogo y propiamente político, además de proveer de una identidad colectiva, de pluralidad ideológica, donde primen los intereses de toda la ciudadanía, por sobre los intereses de algunos sectores, en donde el *currículum* y la estructura de la organización escolar sean decididos por la mayoría social. También se plantean derroteros para nuevas interrogantes en relación a la escuela pública, su relevancia y su vínculo con la democracia, que permitan generar procesos de estudios para darse cuenta, dar cuenta y actuar en consecuencia, como señala M. Angélica Oliva en el prólogo a este Cuaderno. Finalmente, se presentan algunas recomendaciones para el fortalecimiento de la escuela pública desde el quehacer de la política y la gestión educativa.

### 3.1. RESPUESTAS A CIERTAS PREGUNTAS RELATIVAS A LA ESCUELA PÚBLICA

Para responder al sentido y significado de la escuela pública, se debe tener presente que la escuela pública es concebida como un instrumento de políticas públicas, de legitimidad democrática, que por esencia exige al sistema responsabilidad, pluralidad ideológica y cultural, que debe buscar la igualdad y equidad entre los ciudadanos, *amén* de garantizar la distribución equitativa de los recursos entre los centros educativos. No ocurre lo mismo con la escuela inserta en la esfera privada, donde la educación no se concibe como un instrumento al servicio de la política democrática, más bien la escuela se regula por los cánones del libre mercado, así, en el sector privado los ciudadanos pasan a ser “clientes”.

La escuela pública es el resultado de la acción libre y deliberada de toda una sociedad, que toma en cuenta la diferenciación social y comprende los derechos diferenciales de los grupos, creando así espacios públicos para el diálogo y la convivencia.

En teoría escuela pública representa el cumplimiento del derecho a la educación y a una educación democrática; es una escuela de todos y para todos, la hacen los ciudadanos de toda una comunidad.

La investigación que sustenta la realización del presente Cuaderno, muestra que no existe univocidad en la definición de ¿Qué es escuela pública? Ello se expresa en que se encuentran definiciones de gran amplitud semántica. Por ejemplo, atendiendo a su función social, se plantea que “*es una escuela que da acceso a todos sus alumnos sin discriminación*”; también se indica que es una escuela que alberga a alumnos de escasos recursos. En lo que atañe al tipo de financiamiento que debe recibir la escuela pública, se postula que éste debe ser entregado por fondos públicos, agregando además que el rol del Estado no se limite sólo a eso, sino que también debe garantizar que esta escuela cumpla con ciertas tareas que tienen relación con la inclusión, la cobertura, la aceptación a la diversidad; definiciones que tienen relación con una concepción de la educación como un derecho y un bien público.

A modo de conclusión, es posible señalar que la escuela pública, que es de todos y para todos, y cuyo financiamiento es público, es una escuela que puede y debe fortalecer el espacio público, propiciando la construcción de una identidad colectiva fundada en la diversidad que representa cada comunidad. Tal es el sentido de la vida pública.

Para responder a la pregunta, ¿Qué tan pública es la escuela pública en Chile y, específicamente, en la comuna de Talca? Se debe tener presente que en Chile las políticas descentralizadoras y privatizadoras de los años ochenta, continúan hoy presentes en la escuela; el pacto gobierno-oposición propone la derogación de la LOCE, pero nace otra ley con similares características, tal como puede observarse en la Ley General de Educación recientemente aprobada por el Congreso. Claramente las políticas educativas en Chile no están enfocadas al fortalecimiento de la escuela pública.

En los años noventa, la LOCE que consagra y asegura la persistencia del principio de subsidiariedad del Estado en la educación, fortalece la entrada de un sector capitalista en la gestión de la escuela, cuyo fines monetarios y utilitaristas a menudo se sitúan por sobre la función social que históricamente ha cumplido la educación en la sociedad occidental, en su difícil lucha por la ampliación del espacio público, es decir, democrático. Sumado a esto, la entrega de la educación a los municipios en la dictadura ha debilitado el accionar educativo del Estado, al dejar la escuela pública supeditada al tamaño, los recursos y

capacidades de los municipios. Encontrándose una escuela pública casi sobreviviendo, desmejorada para el cumplimiento de su función pública.

Así la escuela pública disminuida en estructura y recursos, compite con un nuevo actor, la escuela particular subvencionada, que a menudo utiliza técnicas de mercado para atraer a sus potenciales “clientes”.

Al tenor de la pregunta, ¿La autonomía para crear colegios, constituye un acto democrático? Es posible señalar que la autonomía para crear escuelas, constituye un acto netamente democrático, si y sólo si, va acompañado de una plena participación ciudadana y la libertad de opinión, al mismo tiempo que, sus intereses sociales o comunitarios se sitúen por sobre los intereses particulares; donde la forma de vida social de intereses recíprocos, fundados en la libertad de interacción, participación y relaciones sociales sean los que caractericen a la sociedad democráticamente constituida. Por lo tanto, mientras en Chile las políticas educativas sigan privilegiando al sector privado, esto es, que la escuela continúe en manos de particulares que aparecen “ofreciendo educación”, es muy difícil que la escuela pública llegue a ser realmente pública. La actual configuración de las políticas educativas, en lo sustancial, no modifica el accionar privado, y así es difícil reforzar la democracia y el espacio público, *conditio sine qua non* de la escuela pública, que a su vez, ayuda a que dicha democracia sea una realidad viva. En definitiva, es relevante revisar el concepto de escuela pública y hacia dónde debe apuntar su desarrollo, debido a que existe una equivocidad conceptual en torno al sentido y significado de la escuela pública.

Por ello la respuesta a la pregunta, ¿Las políticas actuales en Chile están orientadas al fortalecimiento de la educación pública?, lamentablemente es negativa. Ciertamente, al caracterizar la escuela pública en el Chile de hoy, se observa que ella es una escuela que atiende a una población de escasos recursos, emplazada en sectores periféricos de la ciudad, encontrando casos como la escuela Cooperativa Lircay (Talca), que tiene un alto índice de vulnerabilidad, que alcanza al 41,11%.

Por otra parte, al responder a la pregunta que inquiriere sobre si ¿La descentralización de la escuela, efectivamente, lleva a una mayor participación de las familias y comunidad en ésta?, es posible indicar que la descentralización de la escuela permite que la educación se acerque a las comunidades, dando a éstas mayor injerencia y participación en temas que incumben a toda una sociedad. De este modo, se legitima una educación más democrática, al considerar la participación de sus protagonistas en el dominio escolar y en la comunidad donde esa escuela se inserta. Al respecto, cabe señalar que en nuestro medio, las escuelas tienen una cierta apertura a la participación sólo en el plano interno, pues, quiénes habitualmente participan son: el director, el jefe de UTP, los profesores y los alumnos, quedando las más de las veces en el plano de las intenciones educativas, el compromiso de involucrar en el proyecto educativo a las familias y a la comunidad externa a la escuela.

Surge, entonces, la interrogante ¿Cuál es el vínculo que tiene la escuela pública y la democracia? Según lo señalado, la escuela pública es equivalente a una escuela democrática, esto es, una escuela inclusiva, abierta al entorno y participativa, en fin, no discriminatoria. Aunque el término democracia es mucho más amplio, pues alude a la vida de la *polis*; así, es la comunidad en la cual está inserta la escuela quien ejerce libertad, justicia e igualdad, atributos inherentes al ejercicio democrático, pues los asuntos de la *polis* son de todos y para todos.

Para ser más precisos, es fundamental señalar que **una** de las funciones de la escuela pública es atender a sectores más desvalidos, por su característica de ser equitativa e igualitaria. Mas, esa misma definición, le otorga la responsabilidad de incorporar a todos los alumnos, sin discriminación. Con todo, es necesario indicar otras características que debe cumplir la escuela pública como, ser una escuela abierta al medio, que la hace y hace comunidad. Ciertamente, cuando hablamos de inclusión, participación, libertad de expresión, entre otros elementos, estamos refiriéndonos a una escuela que, por excelencia, es democrática. Mas, una escuela inspirada en una concepción democrática de la educación, se puede crear en cualquier comunidad o sector que quiera y afane en ello, entre personas que en conjunto trabajan por encontrar aprendizajes de mejor calidad para todos sus alumnos, sin distinción; una escuela que forme ciudadanos, alumnos comprometidos con el medio, todo lo cual debe ser garantizado por la política pública. Lamentablemente, las políticas actuales en Chile no están orientadas a vigorizar la educación pública, es decir, ellas no tienden a la vivificación de escuelas públicas y democráticas.

Lo anterior tiene consecuencias de gran peso para nuestra educación; los principales problemas institucionales por lo que atraviesa la escuela pública son el desfinanciamiento crónico, y el déficit de recursos, tanto humanos como técnicos. Asunto que se ve acentuado con un Ministerio que prioritariamente, asume responsabilidades pedagógicas, recayendo en los municipios tareas concernientes a la distribución de recursos públicos. Por ejemplo, en el caso de la educación, la distribución de estos recursos debe recaer en cualquiera que lo necesite, pues se trata de un bien público, lo que constituye una expresión de equidad. Sin embargo, la organización de la escuela queda bajo el alero de la estructura financiera de los municipios, provocando una alta heterogeneidad entre las diversas escuelas, por lo tanto para responder a la interrogante ¿En Chile es la educación pública la que debe buscar soluciones consistentes y coherentes con los principios de igualdad, equidad y justicia social?, es posible señalar que, debería ser la escuela pública la que entregue estas soluciones, pero ello pasa por la existencia de un ordenamiento jurídico que lo regule.

Otro problema por el que atraviesa la escuela pública en Chile, es la condición socio-económica de sus alumnos, las políticas educativas han llevado a que la escuela pública, financiada con recursos escasos, se oriente a recibir a alumnos cada vez más deprivados, puesto que ésta debe acoger a los alumnos que rechazan otras escuelas; niños con problemas familiares, con más necesidades de sobrevivir que educarse, traduciéndose en una baja en los resultados de mediciones nacionales, ya que a menudo el esfuerzo de la escuela se debe concentrar en la solución de problemas extracurriculares, antes que los propiamente curriculares. Ello amerita reflexionar sobre el capital social y cultural de quiénes participan en la escuela pública en el Chile de hoy.

La actualidad de la escuela pública chilena muestra que la organización para la toma de decisiones, recae principalmente en el director, quien lidera acciones con el equipo de gestión. En general, la comunidad o centros de vecinos, no participan en la organización o toma de decisiones de aspectos que atañen a la vida de la escuela. Entonces, para responder a la pregunta sobre, ¿Qué elementos de gestión nos permiten reconocer una escuela democrática? Es posible señalar que es la autonomía la que permite acercar a la escuela a su entorno, favoreciendo los ajustes necesarios acorde a la realidad educativa, donde la organización que aprende es aquella flexible y abierta, participativa, centrada en la transformación y presta a su autoevaluación permanente, como señala Gairín (1998). Al

tiempo que, la acción de la dirección fomente la vida colaborativa tendente al desarrollo de cada uno de sus integrantes y de toda la comunidad.

Por otra parte, es rol del Estado promover políticas participativas en la educación en Chile; políticas que recojan las demandas de la sociedad, para dar paso a su solución. Es el Estado el que debe asumir una visión de gobernabilidad con capacidad de identificar e interpretar adecuadamente las demandas ciudadanas y traducirlas en políticas. Las escuelas democráticas tienen derecho a participar en el proceso de toma de decisiones, y en la participación general en cuestiones de gobierno y elaboración de política, a través de las instancias pertinentes.

Se puede concluir que la escuela pública en Chile, dista mucho de ser una escuela de todos y para todos, no es **realmente una escuela pública**. A ello se suma, en primer lugar, que en Chile la noción de igualdad y equidad es muy confusa cuando se aplica a políticas educativas, es así como el financiamiento no es igual para todos. En segundo lugar, la escuela pública en Chile debe recibir a los alumnos que son rechazados por otros establecimientos educativos, alumnos cuya condición de entrada es desigual, con padres ausentes, con alta vulnerabilidad, entre otros factores, traduciéndose en bajos rendimientos y bajo prestigio de la escuela pública en términos de resultados académicos. Esto hace que la educación pública “compita” en forma desigual, relegándosela a cumplir con una demanda que tiene más asistencia social que educativa.

Por lo señalado, existe cierta estratificación social, entre lo público y privado, lo que genera una competencia desigual en el terreno educativo; se considera así a lo público como de menor calidad en términos eficientistas y de beneficio, ignorándose completamente la esencia de la escuela pública, que involucra a toda la ciudadanía, como la base de un país democrático. Esta es una de las principales dificultades y paradojas que hacen de la escuela pública un desafío para toda una sociedad.

La escuela pública es más eficiente en términos sociales, en cambio lo privado puede serlo en términos de beneficios privados. Pero en términos democráticos, la escuela pública tiene un reto que resulta fundamental para la construcción y pervivencia de la sociedad, pues es una escuela abierta a la comunidad, pluralista y heterogénea, fundada en una ética democrática. Finalmente una escuela que aprende es aquella abierta al entorno, con autocrítica, con equipos de trabajo compuesta por director, jefes UTP y profesores, alumnos, apoderados y la comunidad que la rodea en general.

A modo de síntesis, la democracia es un pilar fundamental para la escuela pública, es por ello que el Estado no puede desentenderse de ese reto, sino más bien debe orientar las políticas educativas hacia una educación democrática, que genere espacio público favorable a la construcción de sujetos que detenten la condición de ciudadanos. Aspecto que no se puede concebir con políticas orientadas a fortalecer cada vez más a la escuela particular subvencionada.

La escuela pública es una escuela democrática, abierta, libre, por lo tanto no se debe dejar al arbitrio de los intereses de algunos grupos, *v. gr.*, los privados fundados en el individualismo por sobre la solidaridad social, pues con ello se sacrificaría uno de los instrumentos más efectivos de que dispone una comunidad, para asegurar la preeminencia de una ética democrática. De modo más general, hay que señalar que la escuela pública no

es sinónimo, necesariamente, de democracia y del desarrollo de los valores que la inspiran. Estos valores por su propio carácter, no constituyen algo dado, mas al contrario, se proponen, se discuten y se construyen en la vida en comunidad. El bien común, como enseña Gimeno (1999), “*se hace y se descubre*”, sentido en el cual supone la idea de una sociedad mejor, para la cual, en el diálogo y la persuasión es preciso recabar su apoyo, aceptación y, en los tiempos que corren, su defensa.

### **3.2. NUEVAS INTERROGANTES A PROPÓSITO DE LA ESCUELA PÚBLICA**

Existen muchas interrogantes no respondidas en el presente escrito que pueden generar reflexiones para nuevas investigaciones y acciones vinculadas al tema del sentido y significado de la escuela pública. Entre ellas es posible destacar las siguientes:

- ¿Cómo diseñar políticas en Chile, que signifiquen el fortalecimiento de la escuela pública, de una educación democrática?
- ¿Existen en Chile políticas públicas en el ámbito educacional tendientes a lograr participación y cohesión por parte de la ciudadanía?
- ¿La Ley General de Educación en Chile es un instrumento de superación de la LOCE, en el sentido de garantizar el derecho a la educación?
- ¿Cuál es el cambio deseable en esta sociedad, al cual debe aspirar la política educativa, en pro del cumplimiento de los cánones de una educación democrática?
- ¿A qué políticas educativas debe obedecer ese cambio, y cómo ellas están en concordancia con una educación democrática, es decir, equitativa y justa?
- ¿Qué ámbitos deben abarcar las políticas educativas en Chile para que entre sus actores exista una interacción favorable a la creación de una comunidad de intereses?
- ¿La autonomía para crear colegios, constituye un acto democrático?
- ¿Con la descentralización nos acercamos a los principios que encierra el concepto de democracia en educación, o al contrario, nos desmarcamos de ello?
- ¿Es deseable la existencia de un *curriculum* común para la construcción de una ciudadanía democrática, o con ello podría correr un riesgo la libertad de pensamiento y expresión?
- ¿En la época actual, cuál es el conocimiento que merece ser trabajado en la escuela y en qué valores se sustenta?

- ¿Quiénes definen el conocimiento que se distribuye en la escuela y quiénes debieran definirlo?, en fin,
- ¿La escuela municipal del Chile actual, preserva el valor de la educación como un bien público?

### 3.3. RECOMENDACIONES PARA NUESTRA ESCUELA PÚBLICA

Finalmente, se esbozan algunas recomendaciones destinadas tanto a las autoridades regionales y nacionales, a los integrantes de la clase política y, en general, a toda la ciudadanía, que podrían contribuir a comprender la relevancia de la escuela pública como escuela democrática e impulsar su desarrollo y urgente defensa en los tiempos que corren. Dentro de las cuales, destacan las siguientes:

Primero. La educación se debe concebir como institución social favorable a la construcción y al fortalecimiento del espacio público. Por esto se recomienda revisar la definición y función de escuela pública, principalmente para tener un conocimiento acabado sobre su rol social, su riqueza ideológica y el fortalecimiento que entrega al espacio público. Se sugiere, reconocer el real concepto de escuela pública, debido a que a ésta sólo se le otorga un rol social o de asistencia. La sociedad chilena no puede perder de vista la efectiva labor de la educación pública, que por esencia es democrática, de diálogo, participativa y que además provee una identidad colectiva.

Además, todas las escuelas, tanto públicas como las privadas que reciben fondos públicos, deben cumplir funciones sociales, someterse a normas y obligaciones públicas, con una educación que aspire a entregar las destrezas culturales, propias de la construcción de la ciudadanía, así como la experiencia de vivir ampliamente la relación entre igualdad/diversidad que hace a lo público. Por ello, es rol del Estado que esto se cumpla, quién además debe hacer de la educación un derecho irrenunciable fiel al derecho de la educación y a su concepción de ser un bien público.

Segundo. Es necesario reconocer el vínculo entre escuela pública y democracia. Para esto las políticas deben estar orientadas a fortalecer la educación pública, con una escuela **pública** y **democrática**, ambas dimensiones están estrechamente relacionadas; una sociedad democrática, fortalece y promueve la educación pública, y a su vez la escuela pública, es abierta a la comunidad, participativa, es decir, impulsa la democracia y se construye en la vida democracia. Por ello, lo que resulte de la escuela pública, es lo que ocurre hoy en la sociedad y lo que podría ocurrir en el mañana; es lo que toda una sociedad construyó y soñó, puesto que ésta escuela es el resultado de lo que cimentaron en un país o comunidad dejando de manifiesto si la sociedad está construida de forma democrática o no. De allí se sugiere promover y fomentar la educación pública y así dar vida al vínculo existente entre escuela pública y democracia. Privilegiar la educación pública y gratuita, permite a las familias aumentar la posibilidad de elección, fomenta la mixtura social, con más integración y diversidad.

Tercera. En relación a la institucionalización de la escuela pública, cabe señalar que el hecho que los municipios estén a cargo de la administración y recursos de la educación pública, provoca grandes desigualdades e incoherencias a todo un sistema, principalmente por la heterogeneidad que existe entre las municipalidades, además que los municipios, por la estructura institucional, sólo se orientan a entregar educación a sectores más vulnerables, tratándose más que nada de una entrega de recursos de estilo subsidiario, más que atendiendo a construir una educación equitativa e igualitaria. Es así como las políticas educativas deben estar orientadas a fortalecer el marco institucional, con un rol activo del Estado responsable, tanto administrativa como pedagógicamente, que entregue por ejemplo, a las escuelas públicas equipos técnicos de la mejor calidad y autónomos. Conjuntamente se recomienda proveer de más recursos a las escuelas públicas, tanto financieros como humanos, debido a que el financiamiento de las escuelas es una herramienta clave de intervención del Estado en educación. Baste señalar que en la investigación que sustenta este Cuaderno, una de las principales problemáticas que señalan la mayoría de los entrevistados, es el desfinanciamiento crónico de la escuela pública, con un cuerpo docente desmotivado y falta de interés, por la recarga de trabajo, sumado a esto, la escuela pública sólo atiende a los más desvalidos, a los grupos empobrecidos, en suma, a los postergados. Por todo esto, el marco institucional de la escuela pública, debe garantizar justicia y equidad para la educación pública, y no desconocer la condición pública de la escuela, sin importar estrato social, económico, geográfico y político.

Cuarta. En el plano de la gestión, se recomienda que la escuela pública existente sea más autónoma; si una escuela pública goza de cierta autonomía, el proyecto educativo que resulte la legítima, ya que una escuela autónoma logra que la comunidad decida, favoreciendo el ejercicio de los principios de libertad, justicia e igualdad. Por otro lado, al estar involucrada con el entorno, la escuela se sustenta en la participación de la comunidad y su proyecto educativo es integrador y de diálogo, reflejando la voluntad de toda una sociedad, lográndose así mejores aprendizajes. De esta manera se está aportando al concepto de calidad educativa, considerando aprendizajes relevantes y significativos. Se debe tener presente que autonomía en la escuela, no significa que los docentes eludan sus responsabilidades de gestión y control; a los docentes le corresponde trabajar en actividades que desarrollen su proceso de transposición didáctica y tengan, así, un alto impacto en aprendizajes que dejen huellas profundas en las vidas de los estudiantes. Por su parte, las familias y los alumnos y alumnas también poseen obligaciones y derechos, *v. gr.* en el desarrollo de las actividades extracurriculares. Ciertamente, cuando cada uno de los actores ejerce sus derechos y deberes en el proyecto educativo, se están promoviendo los principios fundamentales para la formación de una ciudadanía democrática, como son: la equidad, libertad e igualdad. Es, precisamente, el Estado quien debe procurar que esta autonomía se concrete, diseñando un espacio de ejercicio de las libertades ciudadanas, lo que se desmarca de la creencia que se ejerce autonomía en la libertad de elección entre distintos colegios, donde la libertad no es intrínseca al proyecto, sino más bien se elige entre diferentes productos que se ofrecen en un mercado de libre elección. Puesto que la verdadera libertad se practica cuando la comunidad es partícipe de un proyecto educativo común, con diversidad de opinión e integrador, donde lo que resulte como proyecto sea decidido por la gran mayoría social. He aquí, un asunto esencial que expresa el sentido y significado de la escuela pública como una escuela democrática.

Retomemos, pues, una de las preguntas que constituyen el *leitmotiv* de este Cuaderno ¿Qué tan pública es la escuela pública en Chile? y continuemos conversando sobre la escuela pública, en ese diálogo a que nos invita Guido Flamey en la presentación de este texto y que representa el espíritu que anima a nuestros Foros por una Educación de Calidad Para Todos. Pues como lo enseñara Dewey(1997), en el artículo primero de su Credo Pedagógico:

“Creo que la escuela es prioritariamente una institución social. Siendo la educación un proceso social, la escuela es simplemente esa forma de vida en comunidad en la cual se concentran todas las agencias que serán de la mayor efectividad a la hora de hacer que el niño comparta los recursos heredados de la raza, y que use sus propias capacidades para fines sociales” (pág.39).

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### FUENTES ESCRITAS

---

ALMONACID, Claudio (2004) “Un cuasimercado educacional: La escuela privada subvencionada en Chile”. Número Monográfico sobre la autonomía de los establecimientos escolares. En, *REVISTA DE EDUCACIÓN*. del Ministerio de Educación de España. Enero-Abril, número 333, págs. 165 a 196.

APPLE, Michel (2000) *Escuelas democráticas*. Madrid. Ediciones Morata.

BELTRÁN, Francisco (2000) *Hacer pública la escuela*. Santiago de Chile. LOM Ediciones.

BOLIVAR, Antonio (2004) *Ciudadanía y escuela pública en el contexto de diversidad cultural*. Revista mexicana de investigación educativa, enero – marzo, vol. 9 número 20, COMIE, México. D.F., págs. 15 a 39.

COX, Cristián (1999) *Políticas educativas en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago de Chile. Editorial Universitaria.

DEWEY, John (1967) *Democracia y Educación*. Buenos Aires. Editorial Losada.

-(1997): *Mi credo pedagógico (texto bilingüe)*. León. Editado por el Secretariado de Publicaciones de la Universidad de León.

FERNÁNDEZ, Juan Manuel (1999) *Manual de política y legislación educativa*. Madrid. Editorial Síntesis.

FERNÁNDEZ ENGUITA, Mariano (1999) *¿Es pública la escuela pública?* Cuadernos de pedagogía 284. Octubre, Salamanca, págs. 76-81.

FERNÁNDEZ PALOMARES, Francisco (2005) *Sociología de la Educación*. Madrid. Editorial Pearson Educación.

GAIRÍN, Joaquín (1998) “Los estadios de desarrollo organizacional”. En, *Contextos educativos* N° 1, enero. Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona, págs. 125 a 154.

GENTILI, Pablo (1999) *Escuela, gobierno y mercado. Las privatizaciones en el campo educativo*. En, Cuadernos de Pedagogía, n° 286, Barcelona, págs. 96 a 101.

GIMENO SACRISTÁN, José (1999) *Poderes inestables en educación*. Madrid. Ediciones Morata.

GIROUX, Henry (2003) *La escuela y la lucha por la ciudadanía*. México D. F. Siglo XXI Editores.

LAHERA, Eugenio (2005) *Implementación de las políticas y asesoría presidencial*. X Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, págs. 1 a 17.

LOERA, Armando (1999) *Igualdad, equidad y justicia, una discusión inicial sobre las bases éticas de las políticas educativas*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), primer borrador.

OLIVA, M. Angélica (2007) “Política educativa y profundización de la desigualdad en Chile”. Ponencia preparada para el Congreso de Asociación de Estudios para América Latina (LASA), Septiembre. Montreal, Canadá. Publicada en, Revista Estudios Pedagógicos XXXIV, N°2, Universidad Austral de Chile, Facultad de Filosofía y Humanidades. Valdivia Chile, págs. 207 a 226.

-(2009) Trazos y retazos de la política educativa chilena reciente. Texto en creación. Santiago de Chile. Inédito.

PÉREZ GÓMEZ, Ángel (2000) *La cultura escolar en la sociedad neoliberal*. Madrid. Ediciones Morata.

SANTANDER, Jessica (2008) *La escuela pública. Su significado y vínculo con la democracia*. Conociendo la escuela pública en la comuna de Talca. Trabajo de Graduación para optar al grado académico de Magíster en Política y Gestión Educacional. Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional (IIDE), Universidad de Talca. Profesora patrocinante M. Angélica Oliva, 155 págs. Inédito.

SQUELLA, Agustín (1998) *Democracia y derechos humanos, con algunos alcances al proceso chileno*. Valparaíso. Chile. Edición EDEVAL.

TORRES, Jurjo (1998) *El curriculum oculto*. Madrid. Ediciones Morata.

## FUENTES CIBERGRÁFICAS

---

BAEZA, Jorge y FUENTES, Ricardo (2005) *Antecedentes y fundamentos de las políticas de gestión y administración en el sistema educativo chileno 1980-2003*. MINEDUC. Santiago de Chile.

Disponible en [http://www.mineduc.cl/usuarios/mineduc/doc/200508021319210\\_antecedentes%20y%20fundamentos.pdf](http://www.mineduc.cl/usuarios/mineduc/doc/200508021319210_antecedentes%20y%20fundamentos.pdf) (Consultado 11 de noviembre de 2007).

CHILE. *Proyecto de Ley que establece la Ley General de Educación*.

Disponible en <http://www.opech.cl> (Consultado 19 de marzo de 2009).

CHILE. Ministerio de Instrucción Pública. *Ministerio Misión*.

Disponible en <http://www.mineduc.cl/> (Consultado 7 de diciembre de 2007).

DONOSO, Sebastián y CANCINO Víctor (2006) *Desafíos claves para el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales chilenos en sector Educación*. Revista Insaio. Julio - Sept. vol.14 no.52. Artículo 2. Río de Janeiro.

Disponible en [http://www.cesgranrio.org.br/publicacoes/ensaio/ensaio\\_52c.html](http://www.cesgranrio.org.br/publicacoes/ensaio/ensaio_52c.html) (Consultado 22 de diciembre de 2007).

Foro Latinoamericano de Políticas Educativas FLAPE. (2007) *Derecho a la participación y Educación Ciudadana: Un desafío democrático pendiente*. N° 20. 30 de marzo de 2007.

Disponible en <http://www.foro-latino.org> (Consultado 8 de noviembre de 2007).

MARIA JESÚS, (2006) "Noticia de prensa". En, *Revista electrónica Punto Final*. Edición N° 616 agosto de 2006.

Disponible en <http://www.puntofina.cl/616/Editorial616.htm> (Consultado 11 de octubre de 2007).