
LA REPRESENTACIÓN SOCIAL DE LOS ACTORES EDUCATIVOS SOBRE LA EDUCACIÓN PÚBLICA. LA DESIGUALDAD ENTRE ESTABLECIMIENTOS DE DISTINTA DEPENDENCIA: EL CASO DE CHILE

HELENA MONTENEGRO MAGGIO / MARIANELA NAVARRO CIUDAD

RESUMEN:

La presente Ponencia tiene como propósito dar cuenta de un estudio acerca de las Representaciones Sociales que poseen los distintos actores educativos acerca de lo que se entiende como Educación Pública desde una perspectiva cualitativa. Para ello, se utilizó la técnica del análisis estructural del discurso en los textos de tres grupos de conversación que asistieron a los proyectos “Diálogos Participativos y Educación Pública”, convocados por el Ministerio de Educación de Chile, los cuales fueron efectuados durante el año 2008. Los resultados obtenidos indican la existencia de una Representación Social de la Educación Municipal como una Educación Pública debilitada, en donde se percibe desigualdad de condiciones, lo que redundaría en la visión de una brecha de equidad de estos dos tipos de educación.

PALABRAS CLAVE: Educación Pública, Representación Social, Educación Municipal, Educación Subvencionada, Derecho a la Educación.

INTRODUCCIÓN

La discusión acerca de la calidad educativa en el sistema escolar chileno ha sido un tema central en los dos últimos años en la agenda pública del gobierno, generándose debate entorno a las actividades y cambios que se deben implementar para poder mejorarla y lograr mayor equidad social. Prueba de ello es la propuesta de cambio a la Ley Orgánica Constitucional de Educación [LOCE] por la promulgación de una nueva Ley General de Educación [LGE], de la cual se ha generado un Proyecto de Ley de Educación Pública que está en discusión en el Parlamento (La Tercera, Noviembre 2008).

Esta nueva propuesta surge producto de la necesidad de evaluar el sistema de administración educativa mixta que posee nuestro sistema escolar desarrollado a partir de la política de descentralización efectuada en Chile en la década de los ochenta por medio de la Municipalización. Lo anteriormente expuesto cobra relevancia si se piensa que la Educación Pública, al no tener fines de lucro, debe asumir una serie de responsabilidades para garantizar y asegurar el derecho de la educación, en donde el rol que cumple el Estado es fundamental lo cual se contrapone con el que hasta la fecha ha asumido.

Al respecto, Torres (2005) efectúa un diagnóstico a la Educación Pública en América Latina y el Caribe señalando que dejó de ser gratuita bajo el nombre de “financiamiento compartido” o “autogestión”, siendo cada vez más estratificada. Con respecto a Chile, Egaña (2008) indica que la responsabilidad por resguardar el derecho a la educación ha sido adoptada de manera completamente distinta por el sector municipal estatal y el particular subvencionado lo cual ha impactado en la calidad educativa, observándose desempeños y resultados distintos entre las diferentes dependencias siendo mejores en los establecimientos particulares (Observatorio Chileno de Políticas Educativas, [OPECH], 2006).

En el contexto de los desafíos que se generan a partir de la propuesta de una nueva política educativa, resulta relevante investigar acerca de la representación social de los actores educativos respecto de la Educación Pública, ya que la implementación de ésta se facilita en la medida en que los beneficiarios han sido consultados, permitiéndoles sentirse partícipes de estos cambios.

MODALIDADES DE EDUCACIÓN EN CHILE

En Chile existe un sistema educativo mixto compuesto por tres modalidades de educación: particular pagada, particular subvencionada y educación pública estatal. De este modo, los “colegios particulares pagados” son administrados por privados sin un aporte regular del estado. Los “colegios particulares

subvencionados” son igualmente administrados por privados, pero reciben un aporte regular del sistema educacional estatal por medio de una subvención a la educación por cada alumno atendido. Finalmente, los colegios públicos conocidos como “municipalizados” son aquellos que dependen exclusivamente de la administración estatal a través de las municipalidades respectivas, garantizando la gratuidad.

DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA A LA EDUCACIÓN MUNICIPALIZADA

La Municipalización de la Educación Pública llevada a cabo en Chile en los inicios de la década de los ochenta consistió en el traspaso de la responsabilidad de la administración de los colegios desde el Ministerio de Educación a la comuna en la cual se encontraban ubicados bajo una política de descentralización. Dentro de las razones aducidas para explicar este profundo cambio se encuentran la ineficiencia del sistema público, su excesiva centralización y burocracia (Egaña, 2006). Sin embargo, como plantea la OPECH (2006) *“Una adecuada descentralización requiere tener en cuenta las complejidades territoriales y sociales del país”* (: 4), elemento que no se tomó en cuenta ya que, cabe destacar, la Municipalización se realizó bajo el período del Gobierno Militar en Chile (1973-1989), contexto político en donde los municipios tenían alcaldes designados y existía una escasa participación y opinión de los actores educativos.

De acuerdo a la Propuesta de Educación Pública del Colegio de Profesores de Chile la concepción del modelo educativo actual ha provocado un colapso general en la educación, especialmente sobre la Educación Pública (Guzmán, noviembre 2008). Asimismo, Guzmán establece que la Municipalización desconcentró atribuciones administrativas sin financiamiento suficiente, a lo que se agrega una fuerte selección de alumnos debido al principio de libertad de enseñanza que reemplazó al derecho a la educación. De acuerdo a este autor, ninguna de estas medidas aportó mayor calidad educativa.

En este contexto, en reemplazo a la LOCE promulgada en 1990, se elabora el proyecto de LGE que pretende corregir la legislación vigente para terminar con la discriminación y garantizar la calidad de la enseñanza (EDUCARCHILE, 2007). Si bien se reconoce que este proyecto de ley es mejor que la LOCE por cuanto establece criterios educativos e introduce algunas instancias democráticas como los consejos escolares (OPECH, 2008), *“mantiene intactos los principales pilares que hacen que nuestro sistema educativo sea de mala calidad, discriminatorio y mercantil”* (OPECH, 2008: 1). En este marco surge el Proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Educación Pública, que de acuerdo con el titular de un periódico de alta circulación *“pone fin a la educación municipalizada”* (Wilson, Pavez, Simonsen, 2008: 24). Este Proyecto de Ley se encuentra en proceso de discusión y tramitación, lo que ha sido difundido ampliamente en casi todos los medios de comunicación, generando nuevos debates y mucha expectativa en el mundo político y social con relación a los cambios que se implementarán.

METODOLOGÍA

La investigación que se presenta en esta ponencia se aborda desde un enfoque cualitativo, orientado a identificar las representaciones sociales de distintos actores educativos respecto de la Educación Pública. Dentro de este estudio, se entiende Representación Social (RS) como *“categorías que sirven para clasificar las circunstancias, los fenómenos y a los individuos con quienes tenemos algo que ver; teorías que permiten establecer hechos sobre ellos”* (Moscovici, 1986: 481). Este concepto facilita el abordaje del fenómeno en estudio ya que permite comprender la Educación Pública como un conocimiento compartido y elaborado socialmente, constituyendo un sistema de referencia que organiza y le da sentido a las prácticas que se desarrollan así como a los hechos y relaciones causales que existen entre ellos (Martinic, 2006).

Como técnica de recolección de datos se utilizaron los textos de tres grupos de conversación en los cuales participaron distintos actores de la comunidad educativa, realizados en el marco del Proyecto de *“Diálogos participativos y*

Educación Pública” efectuados durante el año 2008 por el Ministerio de Educación de Chile y la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno. Esta iniciativa se enmarca dentro del “Plan de Acción para el Fortalecimiento de la Educación Pública” (MINEDUC, 2008).

Para el análisis de los textos se utilizó la técnica del Análisis Estructural de acuerdo a la propuesta metodológica de Martinic (1995, 2006), que se define como un método y una teoría a la vez acerca de los hechos simbólicos. En este sentido, este tipo de análisis permite “la comprensión de los principios organizadores que dan sentido al discurso que el sujeto efectivamente expresa” (Martinic, 2006: 301).

RS DE LA EDUCACIÓN MUNICIPAL DEBILITADA

La Figura 1 ejemplifica las oposiciones que se pueden dar entre el tipo de dependencia y la calidad en educación. El eje horizontal da cuenta del tipo de dependencia, en el cual el polo positivo alude a “Establecimiento Municipal” y el polo opuesto corresponde a “Establecimiento Particular Subvencionado”. Asimismo, el eje vertical refiere a la calidad de la educación en donde en el polo positivo se encuentra la codificación “fortalecida” y en el polo negativo “debilitada”.

El análisis de la Figura 1 muestra que la RS respecto de la Educación Particular Subvencionada es la de un sistema de financiamiento de la educación que perjudica a la Educación Municipal ya que compiten en desigualdad de condiciones. Frente a ello, la imagen ideal es que dicho tipo de educación sea eliminada de modo tal que los recursos económicos sean invertidos en la Educación Municipal, desarrollándose sólo dos modalidades de educación, (Pública y Privada), que compiten en igualdad de condiciones.

RS DEL DESEMPEÑO DEL DOCENTE SEGÚN EL TIPO DE DEPENDENCIA DE LA ESCUELA

La Figura 2 da cuenta de la codificación de las diferencias existentes entre el desempeño del profesor según la dependencia de la escuela sea esta Municipal o Particular.

De este modo, la RS de los actores en cuanto al desempeño docente en un establecimiento de tipo Particular Pagado es la del un profesor que está siempre presente, que cumple con los horarios, que entrega conocimientos a los estudiantes y que tiene un alto nivel de compromiso con la educación. Inversamente, el desempeño de un profesor en la Educación Municipal, es un docente que constantemente se ausenta mediante licencias médicas, que no cumple horarios, que no domina el contenido disciplinar y cuyo nivel de compromiso es bajo. Por lo tanto, el desempeño del profesor de Escuela Particular Pagada representa el tipo de docente deseado para la Educación Municipal.

RS DEL ACCESO A LA EDUCACIÓN SEGÚN LA DEPENDENCIA DE LA ESCUELA

La figura 3 da cuenta de la oposición que se da entre el tipo de dependencia escolar y el acceso a la educación. La RS que se desprende de los textos genera cuatro campos semánticos: una “Escuela Municipal que selecciona a los mejores”, una “Escuela Particular que selecciona a los mejores”, una “Escuela Municipal que recibe lo que sobra” y una “Escuela Particular que recibe lo que sobra”, donde los factores de selección se refieren a nivel de ingreso económico y capacidades cognitivas. De este modo, en la RS de los actores se busca una Escuela Municipal de similares características que la Escuela Particular en cuanto a la selección de los estudiantes, siendo más bien por competencias cognitivas que por nivel de ingresos económicos.

RS DE LOS RESULTADOS ACADÉMICOS SEGÚN DEPENDENCIA DE LA ESCUELA

La Figura 4 da cuenta de la oposición que se da entre el tipo de dependencia escolar y los resultados del Sistema de Medición de la Calidad Escolar [SIMCE] que se aplica en Chile. De esta Figura se desprende que la RS que tienen los actores respecto de los resultados del SIMCE, corresponden a resultados bajos en la Educación Municipal, en contraste a la Educación Particular. Sin embargo, al mismo tiempo, los actores manifiestan la existencia de una RS de Educación Municipal de excelencia académica.

MODELO DE TRANSFORMACIÓN DE LA EDUCACIÓN MUNICIPAL A UNA EDUCACIÓN PÚBLICA DE CALIDAD

Sobre la base de los distintos códigos identificados, se propone en la Figura 5 un modelo de la RS de la transformación de la Educación Municipal a una Educación Pública de calidad, el cual se define por la existencia de una dicotomía entre estas dos modalidades de educación. Esto queda representado en la siguiente cita:

[...] entonces para esta función pública como le digo, muy diversificada en estos municipios, más de 300 con realidades distintas, desmembra este servicio público donde cada municipio le da su propia orientación, (...) muy sesgado por aspectos de la política (...), los conflictos que existen actualmente en la administración municipal, que si bien es cierto se conserva su condición de servicio público, pero un servicio público que está condicionado a estas variables, entonces por eso si vemos ahora una educación pública debilitada corporativamente. GC 1 (p. 1)¹

El origen de esta oposición se sustenta en un debilitamiento progresivo de la Educación Municipal producto de la predominancia creciente de la Educación Particular Subvencionada dado el financiamiento compartido y el acceso a mayores recursos económicos, condiciones que generan un desbalance y desigualdad que, de acuerdo a la RS de los actores, posiciona a la Educación

¹ En las citas textuales de los Diálogos Participativos, GC corresponde a Grupo de Conversación; N° refiere a un GC en específico; y p a un párrafo en particular.

Municipal en una desventaja evidente que le impide competir en igualdad de condiciones aumentando cada vez más la brecha existente.

Otro aspecto interesante de señalar es que, de acuerdo a la RS de los actores, la Ley General de Educación (LGE) no da cuenta del cambio requerido para que se logre llevar a cabo una real transformación que fortalezca la Educación Pública. Más aún, la acción de mantener la legislación vigente continuaría con la perpetuación del deterioro sostenido de la baja calidad educativa en la Educación Municipal. Para el logro de una Educación Pública de calidad, los distintos actores educativos refieren en sus textos diversos elementos o situaciones que actúan como ayudantes para el logro del bien deseado, destacándose: un Estado responsable y comprometido; una identidad de la educación pública fortalecida; la escuela como institución educativa consolidada y la selección de los mejores alumnos, entre otros.

Finalmente, en los textos analizados el anhelo de los distintos actores participantes frente a este tema alude a una RS de una educación como un derecho que implica la búsqueda de la justicia social a través de la oportunidad de una educación de calidad independientemente de los ingresos económicos de las familias. Asimismo, los garantes de este anhelo son el Estado, la Escuela como institución consolidada y un compromiso de los actores principales de esta comunidad educativa a saber, profesores, estudiantes y familia. Esto queda de manifiesto en la siguiente cita:

Si bien es cierto, hay sectores que tienen como pagar, o sea a lo que voy yo es que por ejemplo, (...) todo el mundo tenga derecho de ir a esos colegios, sin necesidad de pagar porque eso es así". GC 3 (p. 71).

CONCLUSIONES

En esta ponencia se analiza cuál es la RS de la Educación Pública de los distintos actores claves del sistema educativo. A través del análisis estructural del discurso se evidencia que los actores utilizan el término Educación Pública como equivalente a Educación Municipal, existiendo una clara distinción

teórica entre ambos tipos de educación. Dada esta confusión, la Educación Municipal no responde a la RS de lo que las personas conciben como una Educación Pública de Calidad, pluralista, inclusiva, igualitaria, lo cual tensiona y genera la necesidad de buscar un cambio.

Asimismo, es importante señalar que la Educación Municipal se percibe como una Educación Pública debilitada debido a su baja calidad educativa, en desigualdad de condiciones materiales, económicas y de compromiso de los docentes con respecto a la Particular Subvencionada lo que se traduce en bajos resultados que refuerzan esta RS. De acuerdo con lo planteado por el Centro de Estudios e Investigación “Libertad y Desarrollo” (2008) uno de los criterios de selección que utilizan los padres para matricular a sus hijos en un establecimiento educacional son sus resultados en el SIMCE, generando una disminución progresiva de la matrícula de los colegios municipalizados desde el año 2000 a la fecha. Esta información es coincidente con la presentada en el Mensaje Presidencial (Bachelet, diciembre 2008), en donde se reconoce que se ha producido una pérdida sostenida de la matrícula en escuelas municipales, especialmente en Enseñanza Básica.

Otro aspecto importante de señalar es que la Educación Particular Subvencionada es percibida como una amenaza para la Educación Municipal, ya que esta se ve perjudicada por una competencia en inequidad de condiciones de financiamiento. De esta manera, el fortalecimiento de la Educación Pública sólo se concibe si los recursos económicos de la Educación Particular Subvencionada son traspasados a la Educación Municipal, desarrollándose sólo dos modalidades de educación: Pública y Privada.

La transformación de la Educación Municipal por una Educación Pública de Calidad se concibe como un cambio profundo que asegure el Derecho a la Educación y cuyo garante sea el Estado. Sin embargo, la propuesta de Ley que fortalece la Educación Pública no posiciona al Estado en un rol protagónico, que garantice el derecho a una Educación Pública de Calidad. Por lo tanto, esta nueva figura continuará generando debate, opiniones encontradas y reacciones,

ya que se mantiene la tendencia de tercerizar una responsabilidad que, de acuerdo a la RS de los actores, le corresponde al Estado. En este sentido, la RS de una Educación Pública de Calidad es una educación de características similares a una Educación Particular Pagada teniendo sólo una característica distintiva: es totalmente gratuita.

Finalmente, cabe destacar que en el discurso y RS de los actores educativos se observa una imagen parcelada de promoción social a través del fortalecimiento de la Educación Pública que se restringe a políticas educativas, sin contemplar que los cambios reales se deben sustentar en políticas sistémicas y transversales, que consideren el fortalecimiento de la justicia económica y social. Por consiguiente, tal como plantea Torres (2005) “La Justicia Educativa (iguales oportunidades de educación y aprendizaje a lo largo de toda la vida para todos) sólo puede ir de la mano de Justicia Económica (satisfacción de las necesidades básicas de toda la población, entre ellas la propia educación)”.

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos la colaboración del Profesor Dr. Sergio Martinic por habernos proporcionado el material empírico sobre el cual se sustenta esta investigación, así como en la revisión del manuscrito preliminar. Asimismo, queremos expresar nuestra gratitud a la asistente del Dr. Sergio Martinic, Dra. Carola Román por apoyarnos en el desarrollo del análisis del discurso.

BIBLIOGRAFÍA

Bachelet, M. (2 de diciembre, 2008). *Mensaje Presidencial*, núm. 1151-356.

EDUCARCHILE (2007). *Proyecto de Ley General de Educación*. Recuperado el 7 de diciembre de 2008, de

www.educarchile.cl/Portal.Base/Web/VerContenido.aspx?GUID=f2fd93d5-0649-4d4b-91ac-2cd9aec5cb4e&ID=132837

Egaña, L. (2006, 18 de diciembre). A 26 años de la municipalización. *La Nacióncl*.

Recuperado el 5 de diciembre de 2008, de

www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20061218/pags/20061218120511.html

- Egaña, L. (2008). *La Ley General de Educación y su Discusión en el Senado*.
- Guzmán, H. (2008, noviembre). "Propuesta de Educación Pública del Colegio de Profesores". *Seminario Ciudadano: Crisis de la Educación en Chile*. Valparaíso, Chile.
- Libertad y Desarrollo (2008). "Educación Municipal: cuatro ideas sencillas para mejorarlas". *Temas Públicos*, 883.
- MINEDUC (2008). Elementos Centrales Fortalecimiento de la Educación Pública.
- Martinic, S. (1995). "Principios culturales de la demanda social por educación. Un análisis estructural". *Pensamiento Educativo*, 16, 313-339.
- Martinic, S. (2006). El estudio de las representaciones y el análisis estructural del discurso. En: Canales, M. (ed) *Metodologías de investigación social*. Santiago: Lom.
- Moscovici, S. (1986). "La Representación Social: Fenómenos Conceptos y Teoría", en *Psicología Social II*. Barcelona: Paidós.
- OPECH (2006). *¿Por qué hay que cambiar la LOCE y revisar la Municipalización?*
- OPECH (2008). *¿Por qué la Ley General de Educación no mejora el sistema educativo en sus pilares?*
- Torres, R. (2005). *Justicia Educativa y Justicia Económica: 12 Tesis para el Cambio Educativo*. Ecuador: Fe y Alegría.
- Wilson, J., Pavez, K., y Simonsen, E. (2008, 29 de noviembre). "Gobierno afina proyecto de ley que acaba con la educación municipalizada". *La Tercera*, pp. 24.

CUADROS Y ESQUEMAS

Figura 1
Relación entre tipo de dependencia y calidad de la educación

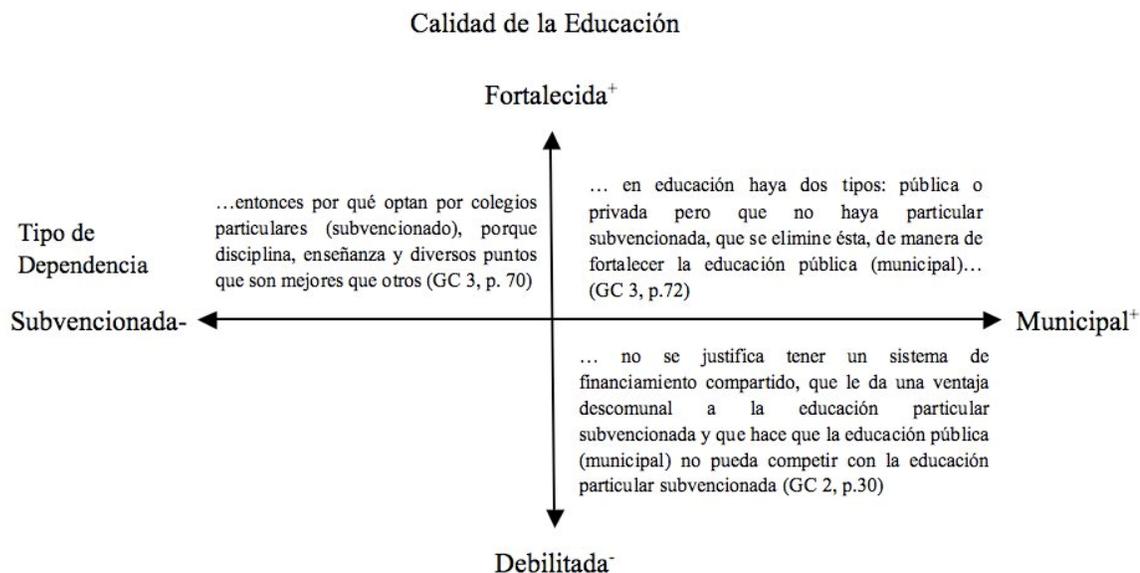


Figura 2
Desempeño del profesor según dependencia de la Escuela
(Municipal v/s Particular)

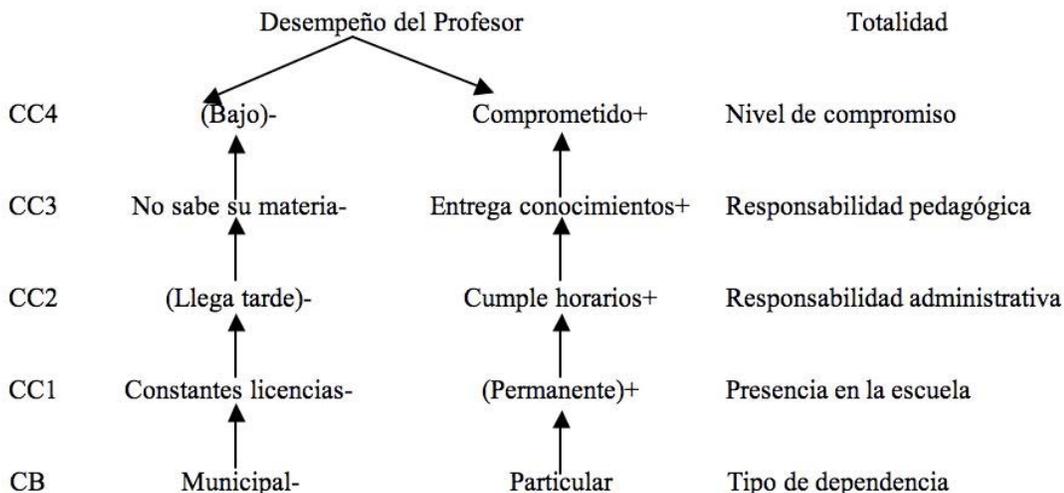
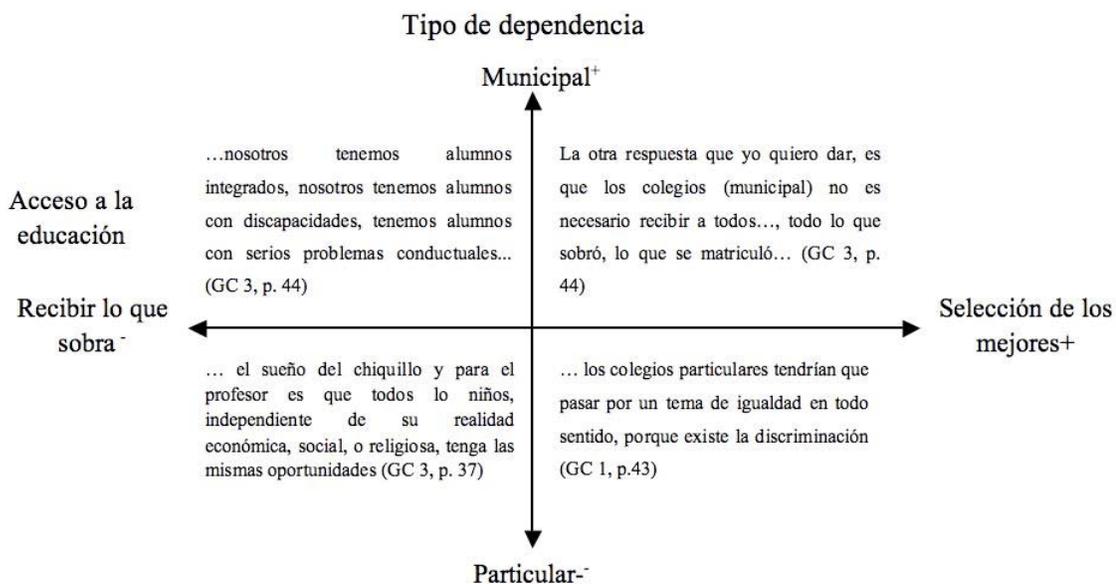


Figura 3
Acceso a la Educación según tipo de dependencia de la escuela



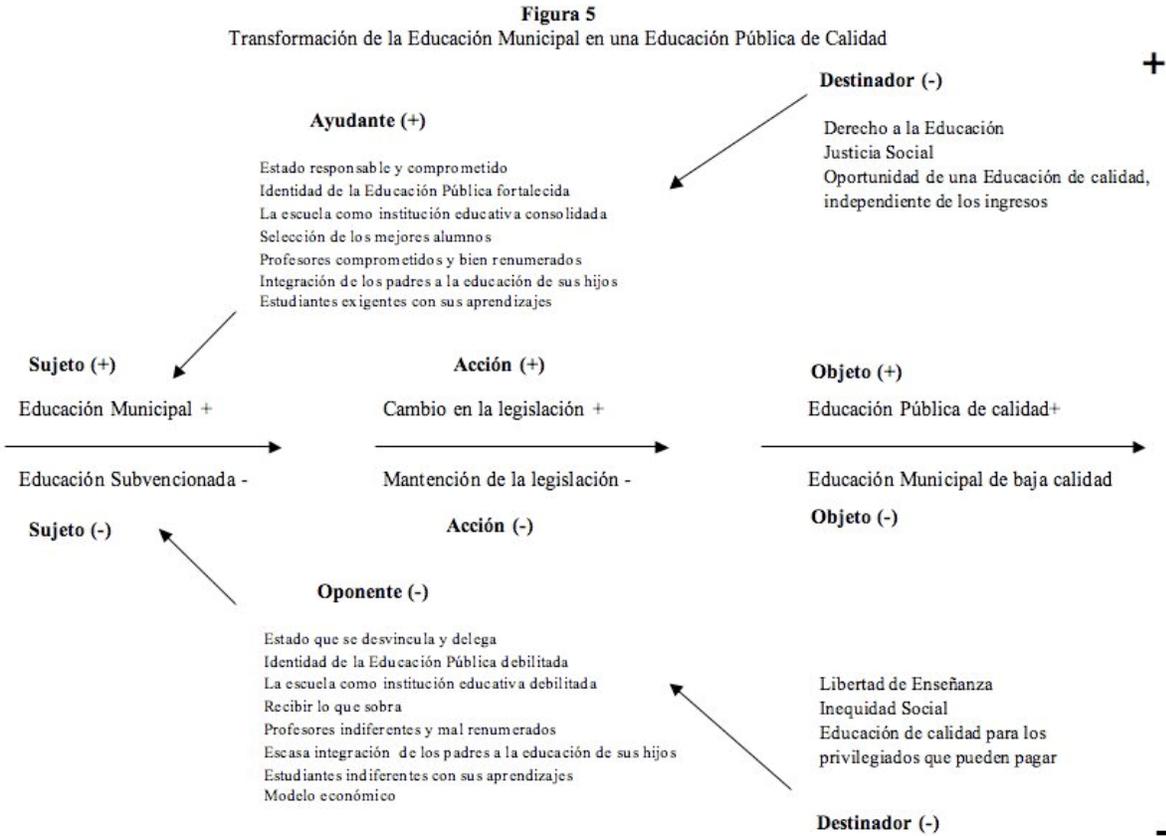


Figura 4
Resultados SIMCE según tipo de dependencia de la escuela

