



Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning

ILPES

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification

DIRECCION DE POLITICAS Y PROYECTOS SOCIALES

SEMINARIO SOBRE: "MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS SOCIALES"

Doc.Trabajo N°3

Organizado por la Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior de Chile y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), con el auspicio de la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

Santiago de Chile, 29 de Abril de 1994

LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA EN CHILE: EL TRASPASO DE LA EDUCACION A LOS MUNICIPIOS *

Pedro Montt L. y Pedro Serra B.

* Este documento no ha sido sometido a revisión editorial y las opiniones expresadas en él son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la organización. Borrador para discusión, no citar.

LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA EN CHILE:

El Traspaso de la Educación a los Municipios.

**Pedro Montt L.
Pedro Serra B.**

-Abril 1994-

INDICE GENERAL

	Pág.
1. INTRODUCCION	1
2. CAPITULO I: EL MARCO DE REFERENCIA DEL PROCESO	
• El Estado y la educación en Chile: Hitos de una historia previa	4
• La desconcentración educativa autoritaria en Chile	9
• La década del 1980 : los cambios estructurales.....	10
a) la privatización	
b) la municipalización	
• Las lecciones de la experiencia de los años 80.....	17
3. CAPITULO II: LOS DESAFIOS ACTUALES Y CONCEPTOS FUNDAMENTALES	
• La descentralización y desconcentración del Estado en la década de 1990.....	22
• La región y el municipio, protagonistas en la ejecución de políticas sociales....	25
a) La región	
b) El Municipio, lugar de la descentralización	
• El diagnóstico y programa educativo de la década de 1990.....	30
a) El diagnóstico	
b) La agenda	
• La descentralización de la educación: Una necesidad	38
• Los conceptos fundamentales de la descentralización y la desconcentración educativa.....	39
a) papel del Estado	
b) La descentralización y desconcentración educativa	
c) dimensiones a descentralizar y desconcentrar en la realidad educacional	
4. CAPITULO III: LA DIMENSION ADMINISTRATIVA Y DE GESTION DEL PROCESO	
• Los desafíos en el ámbito - las circunstancias	49
• Recapitulación de la municipalización y privatización desde la perspectiva de la gestión	50
• Los nuevos papeles de los actores en gestión.....	53
• Propuestas para la gestión descentralizada.....	54

• La estructura orgánica	54
a)El Ministerio	
b)El Municipio y la escuela	
• Gestión y práctica gerencial	58
a) Los proyectos como un recurso	
b) La delegación de funciones y cooperación de otros actores	
c) Los sistemas de información	
• El clima de organizacional	61
5. CAPITULO IV: LA DIMENSION FINANCIERA DEL PROCESO	
• El financiamiento de la educación : punto clave	63
• Funcionamiento del sistema de financiamiento en Chile	65
a) La evolución histórica	
b) La eficacia del sector público y privado.	
c) El complejo problema de los recursos humanos: los profesores	
d) Formas de aportar más recursos a educación: donaciones y financiamiento compartido	
• Los Municipios como administradores responsables.....	74
a) La falsa decotomia técnico-administrativa	
b) El estatuto docente	
c) Financiamiento compartido e incentivos tributarios	
• Un modelo posible	77
a) Los costos	
b) Los incentivos	
c) Los controles	
d) Acceso de la población	
6. CAPITULO V: LA DIMENSION PEDAGOGICA DEL PROCESO	
• La descentralización y desconcentración pedagógica	80
• La descentralización del currículo y los proyectos educativos	82
a) El contexto	

b) El currículo y la realización de proyectos educativos	
• La descentralización de los insumos del proceso educativo (textos y material didáctico)	88
• La descentralización y desconcentración del perfeccionamiento y capacitación en servicio de los profesores.....	89
• Los sistemas de supervisión	91
7. CAPITULO VI: LAS POSICIONES DE LOS ACTORES ESTRATEGICOS DE LA EDUCACION	
• Los actores sociales en el proceso de municipalización	92
a) Las consecuencias de la municipalización para el profesorado en los años 80	
b) Reacciones frente a la municipalización del magisterio	
c) Reacciones de la Iglesia Católica frente a la Municipalización	
• La descentralización en forma de municipalización en la presente década: Los cambios significativos y las posturas de algunos actores políticos y sociales	98
a) La posición del Magisterio en los años 90	
b) La postura de los partidos políticos frente a la descentralización educacional	
8. CAPITULO VII: OTRAS EXPERIENCIAS DE DESCENTRALIZACION EN AMERICA LATINA : BREVE DESCRIPCION	
• Modelos de descentralización educativa en América Latina	105
a) La nuclearización	
b) La regionalización	
c) La municipalización	
• Breve descripción de los procesos en algunos países latinoamericanos.....	109
9. CAPITULO VIII: ALGUNAS CONCLUSIONES PROVISIONALES: TEMAS A ESTUDIAR	
• Los temas que están en el análisis descentralizador.....	115
• Una reflexión final.....	124

BIBLIOGRAFIA

EL TRASPASO DE LA EDUCACION AL MUNICIPIO EL CASO CHILENO

INTRODUCCION

El traspaso de la administración de los establecimientos educacionales por el Estado a los municipios, realizado en Chile es un proceso que acapara gran atención. Las razones que se esgrimen son variadas; entre ellas se puede mencionar el hecho de que éste sea un proceso que posee ciertas particularidades, es decir, su inicio en pleno período autoritario y su fuerte componente privatizador en relación con otros procesos modernos de descentralización educacional emprendidos en la región y, por tanto, un espacio privilegiado de aprendizaje para otras realidades.

El tema es abordable desde múltiples dimensiones. En un contexto más general, desde la esfera política y como parte de un proceso mayor de reforma emprendido, "la descentralización y democratización del Estado"; desde la esfera cultural, como un proceso que trae consecuencias y cambios significativos en las tradiciones desarrolladas por el sistema educacional; desde la esfera económica, en las resignificaciones que este tipo de proceso trae en áreas como el papel del actor público y privado o la utilización de instrumentos (el mercado) en el ámbito educativo.

Se han emprendido análisis en estas esferas, no sólo en Chile, en diferentes grados, por medio de estudios e investigaciones en la región. Más aún, ello se ha hecho prioritario, en la medida en que existe una creciente voluntad política para emprender procesos de descentralización y no solamente eso, ya se han iniciado muchos de ellos con gran rapidez y profundidad, no teniéndose claras aún las consecuencias para nuestros países.

Sin desconocer estos esfuerzos, aparece insuficiente la variedad de análisis evaluativos de las diferentes experiencias concretas; es éste un campo en el cual muy recientemente se ha estado produciendo una necesaria acumulación de conocimientos.

Asumiendo que "la mayor promesa de la descentralización en América Latina alude a su potencial para consolidar la democracia, otorgándosele una base social más amplia, diversificada y dotada de una teoría y una práctica en constante reflexión y ejercicio" y que "dentro del proceso de descentralización, el nuevo papel del municipio es muy decisivo"¹, aparece pertinente agregar a esta acumulación estudios que observen procesos donde el municipio se convierte en un actor educacional protagónico y estratégico. En este ámbito se inscribe el presente estudio.

La revisión se hará con un fuerte énfasis en las prácticas que ha generado la descentralización educacional como la conocemos en Chile: traspaso a los municipios de la administración de establecimientos escolares.

No por ello se puede prescindir de la observación general y contextualizadora del proceso. En una primera parte nos haremos cargo de este punto de una manera somera e informativa, combinando lo anterior con una conceptualización básica que orientará el resto de los temas abordados en el presente estudio.

En la segunda parte se busca abordar las distintas dimensiones, en un carácter evaluativo y prospectivo, del proceso de descentralización educativa en Chile, observar las dimensiones administrativa, de gestión, financiera y pedagógica del mismo.

Posteriormente, se hará una revisión de los posicionamientos actuales de ciertos actores estratégicos frente al proceso de descentralización y las posibles consecuencias que ello conlleva. Es necesario recordar que el proceso de descentralización chileno se inicia en período autoritario y que hoy el país se encuentra en la culminación de la transición democrática, habiéndose democratizado los municipios muy recientemente (1992).

¹ Eduardo Palma, El nuevo municipio: descentralización y democracia, ponencia presentada ante el seminario sobre Reforma del Estado: gestión y capacitación del nuevo municipio ILPES/PNUD, septiembre de 1993.

EL MARCO DE REFERENCIA DEL PROCESO

El encuentro de dos realidades: la descentralización y el sistema educacional

Al abordar un fenómeno de carácter específico como el traspaso de la educación a los municipios, se hace necesario sin otra pretensión que contextualizar dicho proceso y como forma de explicar por qué se produce, tener una mirada más global respecto de un tema central, a saber, el sistema educativo y sus relaciones con el Estado.

El Estado y la educación en Chile: los hitos de una historia previa

El nacimiento de nuestra república a inicios del siglo pasado, al igual que otros casos del continente, se encuentra asociado estrechamente con el esfuerzo para incorporar la educación y su desarrollo como un servicio público nacional. Ello muy desde el comienzo fue plasmando y fortaleciendo la concepción de la educación como una tarea y función del Estado².

Si bien hasta muy entrado el presente siglo no teníamos resueltas cuestiones básicas referidas a la conformación de un verdadero "sistema educacional". No deja de ser destacable que la idea de la educación como tarea estatal estuvo presente desde el comienzo, ello porque se vio que a la educación le estaba reservado (mirando hacia Europa) "un papel integrador de primera magnitud"³. La educación era la principal herramienta para conformar nuestra identidad nacional.

Este último hecho "conllevaría estilos de gobierno y administración fuertemente centralizados y que con sus rasgos esenciales han predominado hasta el presente. Más aún, en lo que se refiere a educación, el centralismo se vería acentuado. Hay estimaciones que indican que, a mediados del siglo XIX, alrededor de un 40% de las escuelas existentes habían sido

² Se pueden mencionar a este respecto en 1819 el reglamento de designación de docentes que indicaba los requisitos que exigía el Estado para desarrollar la labor docente; en la décadas de 1830 a 1850, la elaboración de planes oficiales de enseñanza (labor del Congreso), la creación de una Superintendencia de Educación (que en realidad comienza a operar a mediados del siglo XX) y el control de los exámenes por el Instituto Nacional.

³ Manuel de Puelles, Estado y educación en las sociedades europeas (Educación y Estado), Revista de Estudios en Educación OEI, N°1, Madrid-España, 1993.

Finaliza este estudio de revisión con una breve reseña de carácter descriptivo respecto de los procesos de descentralización en otros países de la región y algunas de las conclusiones prospectivas que aparecen a la luz del análisis del proceso chileno.

organizadas y eran sostenidas por los municipios"⁴. Esta afirmación hecha para la realidad de todo nuestro continente es válida en el caso chileno; así, las escuelas eran sostenidas a inicios de la década de 1830-1840 con el aporte del erario nacional y aportes municipales (Encina).

También por las características de nuestros procesos, en todo caso similar a la conformación estatal europea de fines del siglo anterior (Francia), existe una participación activa de la Iglesia Católica en la tarea educativa; ello será así durante todo el siglo XIX. En el caso chileno existe durante el siglo pasado, al igual que en otros países del continente, una educación "privada" (si se puede llamar así a las escuelas administradas por congregaciones religiosas) que es significativa. A mediados de ese siglo el 69% de la matrícula de educación primaria era fiscal y un 31% particular⁵.

Si en los orígenes existía un gran protagonismo local en el desempeño de la labor educativa, no existía un sistema educativo en forma, y la constitución del mismo requiere cada vez un repertorio más amplio de funciones en el campo educacional que asume el Estado⁶.

En nuestro país, el Estado tuvo, durante el siglo pasado, al igual que en el resto de América Latina, un claro rasgo oligárquico. Luego, la primera preocupación educativa del mismo, más que en la formación de todos los ciudadanos, estuvo en la preparación de nuestras elites⁷. Así, muy tempranamente se desarrolla lo que hoy conocemos como la educación

⁴ Simón Romero Lozano, La distribución social de responsabilidades y actuaciones en el desarrollo futuro de la educación en América Latina (Educación y Estado), Revista de Estudios en Educación OEI, N° 1, Madrid-España, 1993

⁵ La educación particular en Chile, antecedentes y dilemas, CIDE, 1971.

⁶ Ello es un proceso largo y no exento de tensiones. Hay que recordar que en los albores de nuestra nacionalidad la tarea educacional era realizada en un porcentaje elevado por congregaciones religiosas. Así, la participación del Estado en educación implica una disputa de terreno en este campo con la Iglesia.

La pugna por la libertad de enseñanza entre sectores eclesiales (vinculados en Chile a sectores conservadores) y grupos liberales cruzó parte importante del siglo. Los sectores eclesiales sienten amenazado el derecho a educar conforme a sus valores por la creciente participación de un Estado laicizante en la tarea, que, además, reclama con más fuerza la hegemonía. Por otro lado, desde sectores liberales y grupos más radicalizados se alega el derecho pleno al ejercicio de las libertades y por tanto a una educación laica (el conflicto ideológico descrito es muy similar al producido en la Revolución Francesa, modelo de los liberales, aunque con menos dramatismo y fuerza que ésta).

La disputa entre dos racionalidades, en algunos momentos fuertemente antagónicas, fue probablemente la lucha ideológica más relevante del siglo pasado y sobre ella existe una extensa literatura (al respecto leer Gonzalo Vial, Historia de Chile 1891-1973, volumen I, tomo I).

⁷ I. Núñez señala "Las instituciones educativas principales eran la Universidad y los llamados "liceos" de carácter humanístico y preparatorios para el ingreso a la Universidad. En 1842, había sólo 2.000 estudiantes secundarios, en 1852 ya eran 4.228 y en 1908, 7.190 estudiantes.

Las escuelas primarias del Estado se destinaban principalmente a enseñar las primeras letras a niños de las clases pobres. En 1842 ellas matriculaban apenas a 10.000 niños, pero en

secundaria y superior (Instituto Nacional/1813 y la posterior Universidad de Chile originada del mismo Instituto). El impulso a la educación primaria es posterior (reforma según modelo alemán para las escuelas normales 1880); ésta tiene un carácter terminal , destinado a los sectores sociales medios-bajos y bajos.

El desarrollo de nuestro sistema se consolida en las primeras décadas del siglo XX, con la plena vigencia del concepto de Estado docente que pone al Estado como promotor central⁸ del proceso educacional y por tanto, se fortalecen las concepciones centralistas prevalecientes. Más aún, planteada la función del Estado en este contexto como un espacio de consolidación de la clase media emergente, se entiende el fortalecimiento de su papel educativo como democratizador.

Aparecen en esta época (muy significativa, la reforma educacional de 1928) la autonomización plena del Ministerio de Educación, que se convierte en una institución de carácter nacional que asume el conjunto de funciones educacionales del Estado, ello combinado con la consolidación de la profesión de los docentes, la formación superior de los mismos, los esfuerzos iniciales por conectar la educación primaria y secundaria (que culmina sólo en la reforma de la década del 60).

Es evidente que el signo de los cambios, que pretendió imprimir la reforma de fines de los años 20 es claramente progresista para la época (Núñez)⁹. Pese al esfuerzo contrarreformista posterior, en la década del treinta, quedan como herencia de este hito modernizador: la centralización de todos los servicios escolares bajo la conducción del ministerio y la extensión de principios pedagógicos inspirados en la pedagogía funcional. En el contexto de consolidación de nuestro sistema educacional, es la centralización emprendida en

1887 ya concurrían a ellas 113.000 niños, lo que representaba una cobertura de 20% de las edades de 6 a 14 años". *Sistemas Educativos Nacionales: Chile, MINEDUC Chile/O.E.I., 1993.*

⁸ A esto contribuye la resolución de la disputa Estado-Iglesia y el acuerdo de separación de ambos resuelto en la Constitución Política de 1925.

Esta carta fundamental y sus consecuencias (expresadas también en otras normas) permitieron la definición de territorios ideológicos que garantizaban la libertad de enseñanza, particularmente la religiosa, y la posibilidad de que la iglesia administrara establecimientos educativos, reservando al Estado la responsabilidad de garantizar una educación homogénea para todos.

⁹ Es un hito significativo en la historia educacional chilena, la década de los años 20. Durante esta época surge por primera vez y con fuerza un actor colectivo, el magisterio, el cual posee no sólo una propuesta reivindicativa, sino que posturas relativas al quehacer educativo.

Para mayor profundización, consultar de I. Núñez, *Gremios del Magisterio: setenta años de historia 1900 a 1970* y del mismo autor *Reforma y Contrarreforma Educacional en el Primer Gobierno de Ibáñez 1927-1931.*

esa época, un factor que explica gran parte de los logros que ha tenido el sistema educativo a la fecha.

El Estado en esta época, al igual que en otras realidades de la región, "da pasos importantes para estructurar el sistema educativo en sus niveles primario, secundario y universitario, para dotarse a nivel central de organismos diversificados para la dirección, supervisión y administración de la educación, así como de instituciones para la formación de maestros y el establecimiento de normas detalladas reguladoras del funcionamiento de las escuelas"¹⁰.

La emergencia de nuevas teorías del desarrollo que impactan en el modelo de Estado durante las décadas que siguen y la consolidación de un sector medio significativo son factores que influyen fuertemente sobre las concepciones imperantes acerca del sistema educacional.

El Estado como Estado docente recientemente consolidado se encarga ahora de nuevos desafíos, teorías provenientes de los Estados Unidos se imponen en el paisaje educacional pero con particularidades, si no, no se explica que nuestro sistema no recoja con la intensidad del otro discurso la práctica de un sistema descentralizado como el norteamericano.

Estos nuevos desafíos tienen que ver con reconocer a la educación como un derecho social básico, lo que viene a reforzar la tendencia a convertir a la educación en un instrumento democratizador que permita la movilidad social ascendente de muchos sectores. La tendencia se refuerza en la segunda mitad del siglo". El Estado moderno constituido después de la segunda guerra mundial en muchos países fue, asimismo, reconociendo ampliamente las garantías sociales (educación, salud, seguridad social, etc.) y amplió significativamente el acceso a la educación pública, potenciando con ello las posibilidades de participación de la clase media en la vida política"¹¹.

En Chile aparecen nuevas demandas sociales a la educación y "comienza a mirársela como un sector encargado de la 'producción' de los recursos humanos que el desarrollo económico y social de los países demanda"¹². Ello origina una fuerte presión hacia el aumento de la oferta educacional. La máxima es: a mayor educación de la población mejores recursos

¹⁰ Ibidem 3

¹¹ Gabriela Ossebach S., Estado y educación en América Latina a partir de su independencia (siglos XIX y XX), Revista de Estudios en Educación OEI, N° 1, Madrid-España, 1993.

¹² Beatrice Avalos, La educación en Chile, Estudio resumen investigaciones educación media programa MECE/ Ministerio de Educación de Chile (mimeo), 1993

humanos y mayor productividad de la economía, reforzado eso último con el surgimiento de teorías económicas como las del capital humano, entre otras.

En la década del 60, se asumen estos problemas y se busca dar una respuesta a ellos. Democratizar cada vez mas el sistema educativo, que aún posee lastres importantes de cobertura en todos los niveles; la educación básica está lejos de haberse universalizado (cubre apenas sobre el 50% de la población de esa edad escolar), la secundaria tiene una situación de elite (cubre aproximadamente al 20% de la población en esa edad escolar), al igual que la universitaria (que cubre el 4%).

La reforma de los años 60 (Frei) se inscribe como "la culminación del paradigma Estado-docentista de la educación pública"¹³; entre los aspectos a destacar está el que asegura la efectiva existencia de un sistema educacional con sus entradas y salidas en todos los niveles y da un enorme impulso para hacer realidad el derecho a la educación primaria para toda la población, aumentando su duración (6 a 8 años) y produciendo un aumento espectacular de la cobertura del sistema (entre 1964-1974 se crean app. 1.317.000 nuevas plazas).

En lo medular, a principios de la década de 1970 se habían sentado las bases para la plena escolarización en la enseñanza primaria y el crecimiento significativo de la secundaria y universitaria¹⁴, mas no estaba en cuestionamiento un concepto vinculado a los orígenes de nuestra educación: el Estado docente.

Ello implicaba que si bien durante la reforma se dieron pasos para el aumento de la autonomía de los niveles locales (propuesta curricular), en lo medular el sistema conserva su carácter centralista.

A modo de conclusión, el sistema educacional en Chile se conforma en un largo proceso desde el inicio del siglo XIX a muy entrado el actual, asumiendo características funcionales a la conformación de nuestro Estado nacional, que como en el resto del continente, posee inicialmente un carácter fuertemente oligárquico. Durante el presente siglo se dan pasos muy significativos para la democratización de nuestra sociedad y el Estado y la función del

¹³ Ibidem 10

¹⁴ Núñez en trabajo citado anteriormente (7) señala "durante los gobiernos de los Presidentes González Videla, Ibáñez y Alessandri, esto es, entre 1950 y 1964, el sistema crece desde una cobertura de 26,6% hasta una de 35,8% de la población de 0 a 24 años de edad. En los siguientes once años -1964 a 1974- correspondientes a los gobiernos de los Presidentes Frei, Allende y al primer año del gobierno militar, la cobertura salta de 35,8% a 54,8%. En 1990, al término del gobierno militar, había retrocedido hasta 51,2%."

sistema educacional se convierten en estratégicos para asegurar ese proceso en intensidad y extensión; la educación se convierte en un derecho social.

A fines de la década del 60, al sistema educacional se le hacían nuevas exigencias (calificador de recursos humanos) y se habían sentado las bases para el logro de una aspiración mayor: la plena escolarización de la población, al menos en el nivel primario e idealmente en el secundario.

Ello tiene una constante, el papel activo y protagónico del Estado, que en un grado creciente a lo largo de dos siglos va asumiendo tareas educativas diversas que afectan cada vez a mayor población. Este papel activo y protagónico se expresó en el concepto de Estado docente; es este paradigma el que se verá muy seriamente cuestionado por las nuevas tendencias prevalecientes.

La desconcentración educativa autoritaria en Chile

A principios de la década de 1970 era visible la ineficiencia de un sistema educacional extremadamente centralizado. Se habían hecho esfuerzos muy embrionarios para enfrentar la infinidad de dificultades que involucraba la administración del mismo. Un sistema educacional que había crecido explosivamente en la matrícula, número de maestros y planta física, que además enfrentaba nuevas demandas de carácter pedagógico; se hacía inmanejable dada la excesiva burocratización administrativa, agravada por las características geográficas del país.

Una iniciativa importante para resolver estos acuciantes problemas se dio a fines del gobierno del presidente Frei e inicios del gobierno de Allende, vale decir, "la creación de la Coordinadoras Regionales de Educación que constituyeron el primer esfuerzo concreto de desconcentración"¹⁵.

El quiebre de la democracia en Chile nos encuentra con un sistema educacional que ha dado algunos pasos para aumentar su eficiencia y desconcentrarse. Sin embargo, en líneas gruesas, éste conservaba las características impresas desde sus orígenes que fue reforzada en el presente siglo durante la vigencia del modelo de sustitución de importaciones y de Estado benefactor.

El gobierno autoritario comienza una lenta evolución hacia una crítica radical al estado de situación existente. Muy al principio se plantea la necesidad de regionalizar el país en el

¹⁵ Luis Eduardo González, Oscar Espinoza, La experiencia del proceso de desconcentración y descentralización educacional en Chile 1974-1989, Investigación MECE/MINEDUC, 1993.

plano educativo, aprovechando los pasos antes dados (Coordinaciones Regionales). Se crean a partir de éstas, las Secretarías Regionales Ministeriales y se delegan en ellas algunas facultades desde la autoridad central. La creación de las Secretarías se da en el marco de una reforma política en donde se crea una nueva división administrativa del país compuesta por 13 regiones, 51 provincias y 341 comunas. En la primera fase (1973-1977), el gobierno militar se plantea la necesidad de desconcentrar el aparato público, no teniendo eco aún iniciativas de carácter más radical.

Ya en la primera época se levantan voces que buscan cambios más radicales (economistas de Chicago). Así, uno de los estudios citados anteriormente (L.G. Gonzales y otros) nos muestra la existencia de posturas más duras respecto de lo que había que hacer en educación. "Se estima que la forma más adecuada de abaratar costos y mejorar la calidad de la educación es una drástica descentralización de la actual estructura, de manera que sea la comunidad local quien pase directamente a administrar la comunidad escolar respectiva". (El Ladrillo, Bases para una política económica del gobierno militar chileno, CEP, 1992).

A fines de la década de 1970 se habían dado nuevos pasos para desconcentrar el sistema educacional otorgando más y nuevas atribuciones a las Direcciones Provinciales del Ministerio de Educación. Ello como parte de un proceso mayor de cambios; estamos en plena transición del régimen militar desde su fase de consolidación (eminentemente represivo-militar) a una fundacional en donde el énfasis está en la iniciación de importantes reformas.

Las llamadas modernizaciones incluían la regionalización, en que surgía el espacio municipal como el lugar de concreción de una serie de cambios mayores. Es así que los esfuerzos desconcentradores que según sus promotores tenían por finalidad "mejorar la eficiencia y modernizar el Estado, a través de la creación de organismos dependientes del poder central"¹⁶ se hicieron insuficientes.

La década de 1980: los cambios estructurales

No sin pugnas y diferencias al interior del gobierno militar se imponen posturas que en el discurso hablan de la necesidad de descentralizar el sistema educacional más allá de la mera desconcentración; estamos en los inicios de los años 80.

Estas tesis, como se recordaba anteriormente, son promovidas desde los sectores más tecnocráticos del gobierno militar (Hacienda, ODEPLAN). Estos, fuertemente imbuidos de las posturas neoliberales de la escuela económica de Chicago, ponen en la privatización de los

¹⁶ Ibidem 12.

servicios públicos y la reducción del tamaño del Estado una de las bases para asegurar el progreso. Así, cuando el régimen comienza a hablar de descentralización, se debe inferir que ella se entiende con un sesgo en el tipo de solución (privatizadora) para resolver la que probablemente, a juicio de estos sectores, es la más crítica de las situaciones: la participación casi exclusiva del Estado en el sector educacional (80% de la matrícula en manos del Estado 1980).

Si bien es posible pensar que un grupo muy fuerte al interior del régimen (neoliberales) en rigor se juega por la privatización educacional, ella no se concreta y más bien se da un complejo proceso de compromiso entre las diferentes corrientes al interior del gobierno, algunas de las cuales se resistían a simplemente privatizar la educación.

Es factible pensar que de esta disputa surge el municipio como el espacio ideal donde ensayar el proceso de descentralización. Ello tenía como refuerzos el hecho de que durante la década anterior se había reformado de manera importante el papel del municipio (Ley Orgánica de Municipalidades/1976)¹⁷ y por otro lado, que muchos de los privatistas veían esa solución como a mitad de camino entre el estatismo y la privatización (opción no completamente cerrada con esta solución).

“ No puede entenderse cabalmente el proceso de municipalización sin situarlo en el contexto de la voluntad de privatizar la enseñanza. Se puede, incluso, pensar que la municipalización tiene como uno de sus objetivos fundamentales reforzar e impulsar la privatización masiva del sistema escolar “¹⁸

A pesar de lo expuesto, es claro que, en todo proceso histórico, lo resultante no obedece a alguna lógica previamente determinada, sino más bien es producto de múltiples factores y compromisos de los actores comprometidos. En el caso de la transformación de la educación impulsada en la década del 80, no estamos frente a una excepción. Lo que resultó, con seguridad no respondió a un esquema que, impulsado por algún sector en el régimen autoritario, se impuso plenamente, sino más bien a una construcción compleja y muchas veces azarosa mezcla de propuestas e intereses.

¹⁷ Briones y otros indican que esta ley fija una nueva concepción del municipio. El elemento más novedoso de esta nueva legislación es el hecho de que el municipio pasa a integrarse al régimen de Administración Interior del Estado (Art 1º). En la anterior legislación, el municipio se adscribía al llamado régimen de Gobierno Interior, en el sentido de que era una instancia local de gobierno que generaba su política en el ámbito de relativa autonomía. En esta nueva ley, en cambio, se incorpora a la estructura del poder ejecutivo. Deja de ser un órgano generador de políticas para transformarse en una entidad ejecutora de las políticas diseñadas en los niveles superiores de gobierno (se convierte en un servicio público más).

El alcalde según esta nueva normativa debía ser designado por el Presidente de la República, con consulta previa al Intendente Regional (las transformaciones educacionales durante el régimen militar, PIIE, 1984).

¹⁸ Briones y otros, las transformaciones educacionales durante el régimen militar, PIIE, 1984.

Es así que el proceso, que se inicia en 1980 con el traspaso de establecimientos 19 de un total de mas de 300 municipios existentes en el país a esa fecha, toma dos caras: la privatización y la municipalización¹⁹.

a) La privatización

Una primera aclaración que habría que hacer es si podemos considerar la privatización como un proceso descentralizador, algunos autores en el campo de la descentralización nos señalan:

" Cuando la descentralización es reclamada por ideologías neoliberales suele ser acompañada por un proceso muy distinto que es preciso diferenciar, porque a veces se confunde, el de la privatización. En realidad la diferencia es clara; en primer lugar, porque la descentralización es un proceso que afecta a la administración del Estado, considerada como aparato público, mientras que la privatización a lo que afecta es al sistema económico. En segundo lugar, hay que señalar que la privatización tiene efectos muy diferentes porque no se trata ya de que el poder del Estado sea redistribuido entre diversos entes, también públicos, sino de reducir directamente ese poder estatal transfiriéndolo a entes privados. Consecuencia de la privatización será una reducción de la administración pública en general, lo que no ocurre con la descentralización en la que el poder de la administración simplemente se distribuye en diversas instancias de gobierno"²⁰.

Otra autora es menos categórica. "En años recientes, en parte como resultado de una preocupación tanto por establecer el propio rol del Estado como de limitar el gasto público, los gobiernos han adoptado medidas que transfieren funciones y autoridad a entidades no gubernamentales del sector privado. Tal privatización implica transferir actividades del gobierno a empresas o asociaciones de voluntariado sin fines de lucro, como ONG, organizaciones religiosas, asociaciones profesionales y de comercio y partidos políticos. Aunque algunos autores pueden argumentar que la privatización no es una forma de descentralización del sector público debido a que los entes receptores no pertenecen al gobierno, implica, de hecho, una transferencia (a través de instrumentos de política como la contratación y las licitaciones públicas) de funciones y de autoridad de gobierno, y pueden ser más relevantes para lograr metas de mejor servicio a un costo menor. Al privatizar, las

¹⁹ Las siguientes iniciativas legales: decreto con fuerza de ley (D.F.L.) 3.063, de 1979, que hace posible el traspaso de establecimientos educativos a los municipios, y D.F.L. 3.476, de 1980, que permite el acceso a subsidios directos del Estado a privados que realicen labor educacional (administrando establecimientos).

²⁰ Dolores Rufian, Eduardo Palma, La descentralización problema contemporáneo de América Latina, ILPES, 1992.

autoridades públicas continúan jugando un papel importante de regulación a través de actividades de vigilancia como la normalización, las licencias, los impuestos, las exigencias de informes y los programas de protección laboral"²¹.

Sin duda que es complejo dilucidar este punto; pareciera que en rigor la privatización no es un acto descentralizador, mas en la experiencia chilena durante el régimen autoritario esta componente fue muy importante. Para ello basta observar los cambios y efectos producidos.

Para incentivar inicialmente la privatización i) se crea un mecanismo de financiación atractivo, una subvención indexada al alza del costo de la vida (UTM) ²² y asociada a asistencia mensual media; ii) se trata de asegurar que llegue oportunamente a cada uno de los administradores de establecimientos subvencionados, (cambiando la existente relacionada con matrícula y que se pagaba, cuando se hacía, con gran retraso); iii) se ofrecen facilidades (normativas y reglamentarias) para que cualquier privado se pueda declarar colaborador de la tarea educativa ²³. Ello tuvo consecuencias inmediatas en el número de establecimientos educativos de este tipo y el volumen de la matrícula atendido por los mismos.

Cuadro N° 1

Serie histórica número de establecimientos según tipo de administración

AÑO	Total Establec	Fiscales	Municipales	Part. Subvenc	Part. Pagados	Corporaciones
1980	8.846	6.370	-	1.627	802	-
1985	9.811	808	5.668	2.643	668	24
1988	9.743	-	6.308	2.663	698	74
1990	9.814	-	6.288	2.694	759	73

Fuente: Ministerio de Educación

²¹ M. T. Morgan, Panorama conceptual de la descentralización, Seminario Internacional "Descentralización y Desarrollo", Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 1991.

²² Unidad Tributaria Mensual, unidad que crece con la inflación y se reajusta de acuerdo con su variación.

²³ Esta figura permite a un privado administrar un establecimiento educacional; la otorga el Ministerio de Educación y una vez otorgada, se entiende que el Estado debe subsidiar al particular que asumió la tarea educativa en su reemplazo. Queda por tanto al Ministerio la misión de controlar que se cumpla con estándares mínimos en la prestación del servicio.

Cuadro N° 2**Población atendida en Educación Básica**

Establecimiento	1980	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Fisc.-Municipal	1.743.964	1.524.324	1.445.678	1.406.767	1.299.266	1.299.266	1.269.030
Part. Subvenc.	306.196	448.502	511.579	594.934	592.329	592.329	610.381
Part. Pagado	136.422	112.280	88.618	106.406	107.477	115.767	125.101
Corporaciones						141	198
TOTAL	2.186.582	2.085.106	2.045.893	2.062.344	2.007.503	2.007.503	2.004.710

Fuente: "Soluciones privadas a problemas públicos"

Cuadro N° 3**Población atendida en Educación Media**

Tipo Educ.	1980	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Fiscal	371.626	488.346	524.907	539.150	552.978	579.826	601.760
Munic.							
Cient. Munic.	284.382	333.909	342.686	330.893	326.952	319.425	332.153
Part. Subvenc.	38.178	109.463	139.565	156.062	174.255	207.277	212.128
Part. no Subv.	49.066	44.974	42.656	52.195	51.771	53.124	57.479
Técnic Prof.	170.013	125.200	112.186	128.647	127.060	116.037	133.941
Fiscal Munic.	121.992	76.342	58.191	66.118	67.124	37.867	45.607
Partic. Subv.	47.803	42.690	44.560	60.496	59	48.609	57.683
Part. no Subv.	218	6168	9.435	2.033	291	236	383
Corporaciones						29.325	30.268
TOTAL	541.639	613.546	637.693	667.797	680.038	695.863	735.701

Fuente: "Soluciones privadas a problemas públicos"

Aunque el proceso de cambio de los tamaños relativos de la educación pública y privada subvencionada tuvo etapas, no se puede dejar de mencionar que fue muy veloz. Una primera etapa de fuerte crecimiento del sector privado, el que se detiene con la desindexación de la subvención educativa, producto de la crisis económica de los años 82-83 (la educación no se hace tan buen negocio). En una segunda etapa, el crecimiento del sector tiende a mantenerse

constante, no bajando la atención del sector privado subvencionado por el Estado de un 30%-33% de la matrícula de educación básica (que en términos absolutos tiene una disminución de aproximadamente 180.000 niños durante la década).

En la educación media ocurre un fenómeno similar. Así, la matrícula del sector privado subvencionado pasa de 85.981 alumnos en 1980 a 300.079 en 1988 (ver cuadro 3). Como se puede observar, los efectos sobre la distribución de la matrícula y la oferta educativa, expresada ésta en el número de establecimientos privados subvencionados o públicos, son muy importantes. Más adelante realizaremos algunas apreciaciones sobre otros efectos de la privatización (calidad de la enseñanza, situación del profesorado, etc).

Lo que sí debe quedar claro en esta sección es que la privatización es una particularidad del proceso de descentralización que se emprendió en Chile durante la década pasada y que por lo mismo es constitutivo y central en el mismo. El fenómeno no puede ser entendido sin este elemento.

b) La municipalización

El otro mecanismo empleado fue el traspaso de la administración de los establecimientos educacionales a los municipios; también éste fue un proceso extremadamente rápido²⁴. Se inició en 1980, y a consecuencia de la crisis económica se detuvo entre 1983 y 1986, fecha en que, superadas las dificultades, se termina de traspasar la totalidad de los establecimientos educacionales a los municipios²⁵.

En la concepción de los promotores de estas reformas es central la idea de introducir al interior del sistema educacional el "mercado" y sus señales. Si no se puede privatizar el

²⁴ Briones y otros señalan que en el segundo semestre de 1980, en 19 comunas de la V,VI, VII, y VIII Regiones, se traspasaron 362 escuelas con un total de 3.097 profesores y administrativos y 67.208 alumnos. Hasta marzo de 1981, los traspasos efectuados en nueve regiones (32 comunas) alcanzan 598 establecimientos.

Esta misma fuente señala que al 1º de abril de 1982, el 84% de la educación fiscal del país se había traspasado a las municipalidades, lo que en números significa 5.724 establecimientos, 72.531 funcionarios docentes y administrativos y aproximadamente dos millones de alumnos (Fuente: Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar, PIIE, 1984)

En este mismo sentido A. Sancho, aunque no con iguales cifras, también coincide en constatar la velocidad del proceso: se puede señalar que al año 1983 se habían traspasado 5.692 establecimientos (87% del total), 65.234 profesores (78% del total) y una matrícula de 1.618.904 alumnos (83% del total). (Fuente: Soluciones privadas a problemas públicos, F.L.D., 1991).

²⁵ Quedaba pendiente el traspaso de 841 establecimientos en manos del Ministerio, 19.528 profesores y 331.110 alumnos. Entre los que aún no eran traspasados se encontraban los establecimientos educacionales (liceos secundarios) de mayor tradición (Instituto Nacional, Internado Barros Arana, Liceo Nº1 de Niñas, entre otros).

conjunto del sistema, con lo que se garantiza más plenamente la competencia por entregar un mejor servicio. Se hará competir al emergente sector privado con este nuevo sector "público".

La municipalización autoritaria de la educación posee varias características particulares. Señalaremos las más relevantes:

- No es una solución plenamente asumida y pensada desde el régimen; ejemplo de ello es el hecho de que una vez desindexada la unidad de subvención educacional, los municipios no pueden responder con flexibilidad a la disminución del gasto, dadas rigideces tales como el estatuto laboral de los profesores (pasarlos de empleados públicos a regidos por una legislación laboral que permita el fácil despido) o los gastos de funcionamiento de los establecimientos que se reajustan (IPC) en mayor medida que la unidad de subvención. Lo anterior comienza a producir lo que llegará a ser un déficit crónico de recursos en este sector²⁶.

Cuadro N° 4
Transferencia de recursos adicionales para déficit
en el sistema traspasado 1984 - 1989
(cifras en millones de pesos)

Año	Pesos Nominales	Pesos Diciembre 1992
1982	180	
1983	450	
1984	1.448	6.856
1985	2.137	7.742
1986	3.159	9.578
1987	4.354	11.012
1988	1.750	3.859
1989	1.621	3.055

Ello se soluciona en parte por la suplementación de recursos por el Estado y también a costa de los profesores, los que pierden el rango y posición que históricamente habían ganado. Al reiniciarse la municipalización (1986), se producen exoneraciones masivas y gran inestabilidad laboral del magisterio²⁷.

²⁶ Hay que agregar además un punto que nos parece de la mayor significación, a saber: el costo del traspaso. No tenemos datos respecto del costo de la transformación, mas si se observa que pese a la dramática crisis económica (caída aproximada 15% del PGB, entre 1981-1983) el gasto en educación entre estos años crece en su participación porcentual (%), tanto el gasto público como en el PGB. Podríamos inferir que el proceso tuvo un alto costo, entre otras cosas, porque significó desahuciar contingentes muy significativos de personal, cambiando su calidad de empleados públicos por la de municipales.

²⁷ Gran parte de la resistencia del magisterio a la municipalización tiene que ver con una experiencia traumática de pérdida muy acelerada de su rango profesional y social que el proceso representó.

- Al municipio se le traspasó la administración de los establecimientos, reservando para el ministerio atribuciones normativas y supervisoras; sin embargo, no se hizo ningún traspaso en relación a los conocimientos especializados requeridos para la eficiente administración educacional del municipio. Producto de ello, se genera una diáspora de soluciones para que cada municipio pueda asumir adecuadamente la administración educacional (no existen criterios de carácter general); a ello se agrega el hecho de que existe una gran heterogeneidad entre los municipios (urbano/rurales, tamaño, riqueza, etc.).
- La tercera característica relevante es que la municipalización se hace con autoridades (los alcaldes) designadas por el gobierno central, por tanto, dependientes y no autónomas de éste. Ello es decisivo a la hora de evaluar el proceso.

En rigor, lo que se realizó al traspasar los establecimientos educativos a los municipios no fue un proceso de descentralización sino más bien de desconcentración. No se cumple en el caso chileno un requisito que según los expertos es básico de todo proceso de descentralización auténtico. "Resultará entonces que para que exista descentralización serán precisos los tres requisitos acumuladamente: que los que se descentralicen sean entes con personalidad jurídica; que sus autoridades sean elegidas democráticamente, y además, puedan actuar con independencia de la administración central sin que ésta pueda ejercer más control sobre sus actos que el de la legalidad"²⁸.

Las lecciones de la experiencia de los años 80

Es indudable que los cambios emprendidos en la década de 1980 afectaron la estructura del sistema educacional. Fueron un proceso intensivo de privatización con desconcentración.

Los objetivos declarados oficialmente para este proceso fueron a) aumentar la calidad de la educación, b) aumentar la cobertura del sistema, c) establecer igualdad de oportunidades, y d) impulsar la libertad de enseñanza²⁹.

Ello se lograría a través del mejoramiento de la administración del sistema educacional por medio de una mayor participación del sector privado y del mercado como mecanismo asignador de los recursos, asegurando a la vez, una mayor participación al nivel local, expresado esto último en el municipio.

²⁸ Ibidem 17, pág. 70.

²⁹ A Sancho, Soluciones privadas a problemas públicos, F.L.D., pág. 102, 1991.

A los objetivos declarados se agregan los no declarados, que tienen que ver con el control político social de la población desde un nivel más cercano y la resta de poder de un actor social y político difícil: el magisterio.

Este esfuerzo quiere responder al desafío mayor que ya se planteaba a fines de los años 60 en relación con la incapacidad del sistema escolar, tal como era, de dar respuesta a las demandas sociales, culturales y económicas emergentes.

Tratando de observar el proceso con objetividad hasta donde lo hemos mirado, podemos señalar, al comparar los resultados con los objetivos propuestos, lo siguiente:

* La municipalización combinada con la privatización de la oferta educativa significó desde el punto de vista del sistema educacional una reforma estructural, ya que se produjeron cambios significativos e inicios de un proceso de transformación en temas tales como el papel del Estado y los privados en la educación, el papel de la sociedad, particularmente en el nivel local, el concepto de establecimiento educativo, el concepto de docente, etc.

El tipo de solución buscada frente a los temas planteados tiene una inspiración neoliberal, por tanto, pone en el centro de la solución la participación del sector privado, la reducción y participación más directa en el proceso educativo del Estado y la introducción del mercado como el instrumento a través del cual los agentes educativos puedan tomar decisiones que redunden en un circuito virtuoso de mejora permanente del servicio educacional. Así, la descentralización es entendida como un mecanismo que debe contribuir al mejor funcionamiento de este circuito virtuoso, por la vía de restar o limitar al Estado su injerencia en campos que según esta misma postura pueden desempeñar mucho mejor y con mayor eficiencia otros agentes.

Todos estos temas están aún abiertos, algunos en plena redifinición, pero una cosa sí es clara: los cambios introducidos en la década precedente desdibujaron, probablemente para siempre, el paradigma del Estado docente y lo que nos encontramos haciendo ahora es la búsqueda y construcción de un nuevo paradigma en donde, no cabe duda, la descentralización, concepto que expresa la relevancia de lo local y municipal, cumpla un papel protagónico.

* En un nivel más específico que el marco antes referido es indudable también que el proceso analizado significó cambios importantes en la realidad del docente. Así concluye un estudio que trata de medir las consecuencias de la municipalización del gobierno militar sobre el profesorado.

" La implementación del modelo neoliberal, aplicado en Chile en condiciones políticas derivadas de la existencia de un gobierno militar, afectó tres aspectos básicos de la vida de los

profesores: sus condiciones de trabajo; sus recursos sociales, y la representación simbólica de su rol en la sociedad"³⁰.

En el caso de las condiciones de trabajo del docente, además de las más sabidas, existen pruebas de que se han generado dinámicas complejas desde una perspectiva educativa, dado que el mecanismo de asignación de los recursos (mercado de subvención por asistencia) genera en algún grado una desvalorización de lo pedagógico por sobre la tarea de mantener la matrícula y promocionar la escuela. Eso se hace por la vía de "inflar notas" o producir una "selección por rendimiento académico" de los alumnos en los establecimientos que tienen mucha demanda.

* Otro aspecto relevante tiene que ver con las nuevas exigencias que introdujo el proceso en relación con la gestión educativa en los niveles intermedio y micro. Mirando en los niveles intermedios: la región y la provincia y en un nivel local, el municipio y la escuela, se pueden observar una serie de temas no resueltos.

De ese modo, en un país con una fuerte tradición centralista, en donde los distintos niveles subnacionales no poseían experiencia de toma de decisiones en su propio nivel, en donde no existía una cultura organizacional para respaldar el proceso, se produjeron serios problemas.

Por mencionar algunos, muchos de los cuales a pesar de la existencia de un gobierno democrático aún subsisten: i) la indefinición de las competencias de cada uno de los niveles (regional, provincial y local), ii) la tendencia a la réplica de lo nacional en los niveles micro y meso, con la consiguiente burocratización y pérdida de la eficiencia de cada uno de los niveles, iii) la ausencia de criterios básicos que permitan ordenar o contribuir a la adecuada administración del sistema (ello para el nivel municipal) - en realidad cada municipio soluciona su carga como mejor puede, iv) la no llegada del proceso a las unidades en la base del sistema: las escuelas siguen tremendamente limitadas en su capacidad para enfrentar los problemas.

Así los problemas de gestión para los diferentes niveles que plantearon la municipalización y la privatización, con mucho vinieron a traer dilemas tan graves como los que pretendieron resolver. En el nivel municipal esto se hace patente dada la heterogeneidad estructural de los mismos; es muy distinto el municipio de Santiago, de gran cantidad de población y recursos, del municipio de Empedrado (VII Región), mucho más pobre y pequeño. Cuando el Estado a través del Ministerio en sus diferentes niveles trata con ellos, lo hace con entidades muy diferentes.

³⁰ L. Lomnitz y A. Melnick, Chile's middle class: a struggle for survival in the face of neoliberalism, LACC, 1991.

Los municipios han generado una diáspora de soluciones para desarrollar la gestión, no contando objetivamente con la ayuda de entes de asesoría técnica que hayan realizado adecuadamente el traspaso de la función.

* Un aspecto que es central dentro del acápite anterior es el de financiamiento; lo tratamos aparte debido a su importancia no sólo en el presente sino histórica.

Para los descentralistas, es probablemente aquí donde se está jugando la descentralización. Si recordamos el mecanismo de asignación de recursos para la educación a los municipios, veremos que sufrió una merma significativa a partir de 1982 debido a su desindexación. Así, durante la década los recursos públicos invertidos en educación cayeron en forma significativa (19% entre los años 1982 y 1986), con las consiguientes dificultades.

Particularmente los municipios sufrieron serios déficit (el problema se arrastra hasta la actualidad), ante lo cual hubo que adicionar nuevos recursos del Estado. Los particulares pudieron asumir las bajas de los recursos por la vía de bajar los costos (de los salarios principalmente); en el caso de los municipios sujetos a condiciones de mayor rigidez, tuvieron que resolver el problema mediante la reorientación de los recursos propios para poder financiar la tarea educacional y cuando ello ya no fue posible por medio de despidos masivos y cierre de establecimientos educativos.

* La reforma emprendida ha permitido efectivamente una mayor participación de los privados en el sector educacional. Esto se puede observar en distintos sentidos:

- i) Se produjo un crecimiento significativo de la oferta del sector privado que ha tenido consecuencias importantes en la matrícula, la que se mantiene estable en relación al total; ello habla de un sector que se consolidó y promete, por tanto, permanencia en el tiempo.
- ii) Un segundo mecanismo de participación del sector privado está en la figura de las entidades empresariales (corporaciones), las que se han hecho cargo de establecimientos educacionales de educación media y aparentemente han sido una experiencia exitosa de vinculación educación-empresa.
- iii) La introducción de algunos criterios de gestión empresarial y del mundo económico ha obligado a la apertura del mundo educacional, normalmente muy autorreferido a nuevas realidades en donde lo multisectorial juega un papel protagónico.

* En definitiva y en rigor lo que se realizó al traspasar los establecimientos educativos a los municipios no fue un acto de descentralización sino más bien de desconcentración. Se han dado argumentos para sostener esta afirmación en las páginas precedentes.

Basta recordar que el municipio en el régimen autoritario fue un aparato más de la cadena jerárquica del Estado³¹; sus autoridades no eran autónomas del poder central y los mecanismos y posibilidades de participación de la sociedad civil en cada localidad estaban limitados.

El verdadero examen para la descentralización comenzó con la democratización de los municipios y ello ocurrió muy recientemente en el año 1992. Es aún prematuro aventurar lo que va a ocurrir con el proceso; lo que sí está claro es que los desafíos por delante son mayores, la descentralización que se inicia deberá superar obstáculos, muchos de los cuales son heredados de la experiencia de la década anterior.

Es evidente que hay que avanzar en el sentido de esta "megatendencia" que pone a la descentralización como una herramienta eje en el proceso de profundización de la democracia y la participación. Es un hecho que la educación de nuestros países se encuentra en una encrucijada que significa el cambio de muchas de las creencias y tradiciones largamente entronizadas.

Es por tanto manifiesto que asistimos a un momento particularmente desafiante y atractivo, el momento del encuentro de un viejo sistema que busca nuevas definiciones y rumbos - nuestra educación - con una vieja y no realizada aspiración. Que la construcción de las definiciones y cauces se haga con la participación de la comunidad, la realidad más concreta y cercana a las personas, eso y no otra cosa es la profundización de la democracia a través de la descentralización. Ambos, un sistema (el educativo) y un instrumento (la descentralización) con la finalidad última de contribuir al logro de una mejor calidad de vida de la población.

En las siguientes páginas observaremos el debate actual y futuras tendencias que se visualizan en el encuentro de estos dos "mundos".

³¹ Esta situación tuvo un primer cambio con la promulgación de la ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Nº 18.685) que fue promulgada por el gobierno militar en 1988. En ella se define a la municipalidad como una corporación de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Esta legislación creaba los Consejos de Desarrollo Comunal (CODECOS) los cuales eran encargados de proponer ternas a una instancia de similares características a nivel regional (COREDES) el cual elegía dentro de las ternas al alcalde. El Presidente de la República conservaba la facultad de designar los alcaldes de los 16 municipios más importantes del país.

Recientemente el año 1992 se logró reformar esta ley permitiéndose la elección universal de las autoridades comunales (electas en junio de 1992).

LOS DESAFIOS ACTUALES Y CONCEPTOS FUNDAMENTALES

La descentralización y desconcentración del Estado en la década de 1990

El tema de la descentralización y desconcentración del aparato del Estado es sin duda uno de los puntos capitales de la agenda política de la década. Existe un proceso de carácter regional en América Latina, que pone en un lugar central de la modernización de los respectivos Estados a los procesos de transferencia de competencias desde el nivel central a los niveles subnacionales.

No hay duda de que "el centralismo, como modelo institucional y cultural, está cuestionado en la región. Esta herencia ibérica, surgida a su vez de la concepción francesa del Estado central, ha completado su ciclo de aceptación sin resistencias. Para ubicar con propiedad el desplazamiento de las preferencias de la opción centralizadora es adecuado atribuirlo primero al éxito del Estado central para conformar cada sociedad nacional y, en seguida, a los rendimientos decrecientes del modelo centralista para enfrentar los desafíos del presente"³².

Por lo tanto, nuestros países son parte de lo que se considera un proceso desencadenado por grandes "megatendencias", entre ellas "la nueva revolución científico-tecnológica. Ella afectaría a la esfera de la producción, de la información y del transporte, lo que acarrearía una nueva geografía variable. Esa nueva geografía industrial posee algunas de las siguientes características: el reemplazo del modelo fordista, el fin del sindicalismo de grandes establecimientos, el reemplazo de los insumos de conocimientos por sobre los insumos tradicionales y la emergencia de estructuras industriales deslocalizadas, desconcentradas y, eventualmente, descentralizadas"³³.

La descentralización como proceso responde a demandas de carácter global en relación con la modernización de nuestras sociedades y principalmente se la asocia en nuestros países con reformas de profundización de la democracia, como herramienta para asegurar de manera creciente la participación social. Sin embargo, además de este marco general que justifica la descentralización existe un conjunto de razones por las cuales hoy se considera importante emprender estos complejos y costosos procesos. Entre ellos mencionaremos los siguientes:

* La descentralización en nuestro continente ha tenido una diversidad de objetivos políticos. Es muy conocida la tesis que señala que en las circunstancias de crisis que vivieron nuestras

³² Op cit. 1

³³ Op cit. 1.

sociedades en la década pasada el traspaso de cada vez más competencias a los niveles inferiores del aparato del Estado fue una forma de transferir "problemas": transferir potenciales y graves conflictos sociales y políticos y transferir déficit crónicos del presupuesto público.

Si bien existe parte de verdad en esta afirmación que asocia la descentralización a una situación de crisis y más como un proceso de desintegración del Estado, ello puede ser interpretado sobre todo hoy como una posibilidad. La descentralización vista como una efectiva herramienta democratizadora que permita perfeccionar los instrumentos de una democracia cada vez más participativa, que permita desde la base la existencia de mecanismos de resolución de conflictos entre los actores más directamente afectados, en definitiva, que se articule efectivamente en un entramado muy rico y variado de relaciones en donde sea posible la búsqueda de soluciones "consociativas" y la construcción de consensos que finalmente garanticen una mayor gobernabilidad de nuestras sociedades.

* Desde la perspectiva económica son también válidos los argumentos anteriores (construcción de consensos y la cooperación); a ello se agrega el hecho de que existe una clara tendencia a que el Estado transfiera cada vez más responsabilidades hacia otros agentes económicos, en particular al sector privado. Así se podrá abocar en mayor medida a los problemas claves del desarrollo (diseño de estrategias)³⁴, generando las condiciones y los ámbitos para que actúen los otros agentes económicos.

También aparece como clave la capacidad del Estado para asegurar la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo al conjunto de las regiones, favoreciendo a través de nuevos instrumentos de centralización de las políticas, particularmente las sociales, a las localidades de menor desarrollo.

Por último, el surgimiento de polos de desarrollo en el nivel local y regional, producto de la transferencia de mayores niveles de capacidad en el terreno económico, que en teoría propugna la descentralización, también contribuye a producir un proceso de sinergia y tensión dinamizadora entre las regiones con el centro, redundando esto último en mayores grados de desarrollo y mejor calidad de vida de la población en las diversas realidades geográficas.

³⁴ En el actual estado de cosas, ya no son las empresas las que compiten en una economía cada vez más universalizada. La búsqueda de espacios y mercados donde competir con eficiencia es hoy una tarea nacional (de Estado). Son en definitiva los países los que compiten más que las empresas.

Esta competencia entre los países se decide por la capacidad, calificación y productividad de su población, por su desarrollo científico-tecnológico y por la capacidad de adoptar rápidamente los nuevos conocimientos (acceso al conocimiento) y por las condiciones, equipamiento e infraestructura que el país posea para llegar con sus productos a los mercados internacionales con rapidez y eficiencia.

* Dentro de los propósitos centrales de la descentralización de los aparatos públicos está la búsqueda de la eficiencia y eficacia de los servicios en la satisfacción de las necesidades sociales de los diferentes sectores. El supuesto detrás de esta afirmación es que en la medida en que se acerca la decisión a los problemas reales de la comunidad aumentará la capacidad de respuesta, ganando en velocidad, flexibilidad y pertinencia en relación con las necesidades reales de la población.

Disminuye el número de intermediarios del proceso de decisión, disminuye la burocracia necesaria para enfrentar los problemas (esto no se traduce por fuerza en menos personal), disminuyen por tanto los costos y aumenta la responsabilidad de los usuarios y de los que toman las decisiones en cuanto a hallar soluciones, lo que origina un mayor y mejor control de las políticas.

Pareciera ser que la tendencia es a la existencia de organizaciones más pequeñas y con menos niveles de decisión, que sean capaces en mayor medida de enfrentar un mundo cada vez más interconectado y en rápido cambio, en donde la capacidad de adaptación veloz es esencial para la supervivencia de las instituciones.

Todas las virtudes descritas en relación con la descentralización tendrían que ser mediatizadas; al parecer, ella hace más eficiente un servicio, lo que depende "en gran medida de la composición entre tecnología y trabajo humano directo que implique un servicio y el espacio geográfico que exija la producción y distribución del mismo. Es así que la educación y los servicios de salud básicos, dada su baja tecnología, la importancia relativa del factor humano frente a la tecnología y la baja cobertura por cada factor de producción (alumnos por profesor, familias por médico) se prestan para ser descentralizados, mejorando significativamente las posibilidades de control y participación de los usuarios"³⁵.

De ese modo, los servicios de alta tecnología serían más difícilmente descentralizables; incluso dentro de los mencionados no todo lo será, ya que pueden existir prestaciones de alta complejidad tecnológica que no se puedan descentralizar.

³⁵ Iván Jaramillo P., Carlos Alberto Vollmer, La descentralización, los municipios y los SILOS, OPS, borrador para análisis, 1993. (Se publicará en futuro cercano)

La región y el municipio, protagonistas en la ejecución de las políticas sociales

Aunque en nuestra región se han desarrollado diversas formas de organización del Estado, Estados unitarios y federales, un diagnóstico es común: el excesivo centralismo.

" La centralización es contemplada hoy como un problema por gran parte de los países latinoamericanos que perciben los procesos centralizados y concentrados como mecanismos globales que han llegado a ser ineficientes e inequitativos. Su ineficiencia se refiere a la sobrecarga de información en la cúspide del sistema, que dificulta la decisión más selectiva, atendiendo las necesidades de las subcolectividades espaciales. Su inequidad deriva de los efectos diferenciales que provoca la decisión, los que consolidan las desigualdades entre las subcolectividades que componen el Estado (regiones, provincias, comunas, etc.)." ³⁶

Países de Estado unitario como Chile y Uruguay, o federales como Argentina y México, han emprendido el camino de la descentralización con grados variables de éxito y desde diversas vertientes ideológicas. Una de las preguntas clave durante el desarrollo de dichos procesos es en qué y desde qué unidades histórico-geográficas construir el nuevo diseño del Estado.

En el caso de Chile la opción ha sido por la conformación de dos subniveles, que poseen grados importantes de arraigo histórico: la región y la comuna (municipio).

a) La región

La región se entiende como una subdivisión territorial del Estado y como un espacio histórico-geográfico de cierta magnitud que hace viable la realización de las políticas sociales no atomizadas que conservan cierta coherencia con el esfuerzo nacional.

La regionalización como proceso pretende producir una progresiva desconcentración, no tan sólo en los poderes de decisión, sino que y principalmente, en el conjunto de las actividades del aparato del Estado, con la finalidad de que el país se desarrolle como un todo con el aporte específico de cada zona o región que lo conforma.

En reciente trabajo, R. Allard destaca en relación con la evolución de la regionalización en el país " Este proceso ha tenido una evolución que se completó con la reforma al Capítulo XIII de la Constitución Política de 1980 y a la dictación, en 1993, de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Esta última, según la autoridad de Gobierno, " da un nuevo impulso al proceso de regionalización, apoyado esta vez en una concepción que considera el desarrollo paralelo de la descentralización y la desconcentración de

³⁶ Op. cit. 17, pág 23.

funciones administrativas". Con esta legislación, se buscó "profundizar el sistema democrático, al ampliar la participación ciudadana a los ámbitos de la generación de las autoridades de los distintos niveles territoriales"³⁷

El cuerpo legal (Ley Orgánica Constitucional sobre el Gobierno y Administración Regional / Ley 19.175)³⁸ aunque no crea a la región como un ente administrativo (paso definitivo de descentralización según algunos autores en el campo), crea la figura del gobierno regional, la que queda a medio camino entre un proceso de desconcentración y descentralización. En su articulado, al referirse al punto (artículo 13), la ley señala:

"La administración superior de cada región del país estará radicada en un gobierno regional, que tendrá como objeto el desarrollo social, cultural y económico de ella.

Para el ejercicio de sus funciones los gobiernos regionales gozarán de personalidad jurídica de derecho público, tendrán patrimonio público y estarán investidos de las atribuciones que la ley les confiere".

La legislación separa el gobierno interior (de dependencia directa del gobierno central) y crea la figura del gobierno regional (con mayor autonomía); este tipo de distinción se denomina normalmente, descentralización funcional (hay que hacer notar que sobre el concepto existe polémica entre los expertos). Es bueno recordar que la máxima autoridad de la región, el Intendente Regional, depende jerárquicamente del presidente de la República y es nombrado y removido por éste.

El gobierno regional tiene una serie de funciones, de entre las cuales nos referiremos a las vinculadas a las materias de desarrollo social y cultural³⁹.

" Establecer prioridades regionales para la erradicación de la pobreza, haciéndolas compatibles con las políticas nacionales sobre la materia.

Participar, en coordinación con las autoridades competentes, en acciones destinadas a facilitar el acceso de la población de escasos recursos o que viva en lugares aislados, a

³⁷ R. Allard, La Descentralización Educacional en el Período de Transición, C.P.U./ Estudios Municipales (mimeo), 1994.

³⁸

³⁹ La ley determina para el gobierno regional funciones de carácter general, de ordenamiento territorial, de fomento productivo y de desarrollo social y cultural.

Dentro de las funciones de carácter general parecen destacables tres funciones en relación con las políticas sociales: i) la elaboración y aprobación de las políticas, planes y programas de desarrollo de la región; ii) resolver la inversión de los recursos que a la región correspondan en la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR); iii) decidir la destinación a proyectos específicos de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional (contemplados en la ley de presupuesto nacional).

beneficios y programas en el ámbito de la salud, educación y cultura, vivienda, seguridad social, deportes y recreación y asistencia judicial.

Determinar la pertinencia de los proyectos de inversión que sean sometidos a la consideración del consejo regional⁴⁰, teniendo en cuenta las evaluaciones de impacto ambiental y social que se efectúen de conformidad a la normativa aplicable.

Distribuir entre las municipalidades de la región los recursos para el financiamiento de beneficios y programas sociales administrados por éstas, en virtud de las atribuciones que les otorgue la ley.

Realizar estudios relacionados con las condiciones, nivel y calidad de vida de los habitantes de la región.

Finalmente, fomentar las expresiones culturales, cautelar el patrimonio histórico, artístico y cultural de la región, incluidos los monumentos nacionales, y velar por la protección y el desarrollo de las etnias originarias".

En relación con las atribuciones del gobierno regional, se puede destacar que estos podrán: i) convenir con los respectivos ministerios programas de inversión por medio del FNDR⁴¹; ii) aplicar políticas definidas en el marco de la estrategia regional de desarrollo; iii) formular y priorizar proyectos de inversión social y también cuando corresponda evaluarlos; iv) proponer criterios para la distribución (y distribuir cuando corresponda) subvenciones a los programas sociales (en acuerdo con la normativa nacional).

Es aún muy temprano para evaluar el impacto de estas reformas institucionales de reciente data, pero no cabe duda de que el paisaje político-administrativo de Chile se encuentra en plena reinvención. Como siempre, su éxito o fracaso se probará en la práctica, en donde se verá la verdadera voluntad política del Estado central para transferir atribuciones que hasta hoy le eran privativas⁴².

⁴⁰ Cuerpo colegiado creado por esta normativa que es elegido por todas las autoridades comunales (concejales) de la respectiva región (en la actual legislación municipal el alcalde es un concejal elegido por sus homólogos y no en elección universal).

⁴¹ El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) es la fuente de financiamiento que canaliza hacia las regiones del país recursos del presupuesto de la nación, permitiendo la materialización de programas y proyectos de inversión.

Se le entiende como un fondo de compensación territorial, destinado a permitir que las regiones de menor desarrollo relativo reciban recursos para el financiamiento de medidas en los ámbitos de infraestructura social y económica, con el objetivo de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo.

Posee la particularidad de ser disímil de los habituales programas de inversión pública ya que entre otras particularidades se distingue en sus fuentes de financiamiento, los criterios de selección de proyectos, los criterios de distribución y la metodología de distribución.

⁴² América Latina es prolífica en leyes y constituciones que en el discurso son hermosos llamados al humanismo, la democratización y la participación, mas en realidad no han pasado de ser, todas ellas, muy bellas declaraciones de intenciones que nunca se llevaron a la práctica. No en vano somos prolíficos en literatos que inventan mundos sólo posibles de imaginar en nuestro continente.

En todo caso este punto es tema central del actual debate político en Chile. Así, en el programa del actual gobierno presidido por don Eduardo Frei R-T, la regionalización aparece como una de las prioridades.

" La descentralización, el desarrollo de las regiones y el fortalecimiento del municipio son objetivos fundamentales del próximo gobierno de la Concertación. La descentralización responde a la profunda convicción de que ésta es necesaria para el perfeccionamiento de la democracia y la participación ciudadana así como para avanzar en el desarrollo económico y social del país en la lucha para superar la pobreza"⁴³.

b) El municipio, lugar de la descentralización

" El municipio en la región está adquiriendo una gran relevancia por considerarse como el espacio ideal para ciertos servicios públicos. Algunos países como Colombia han adoptado como modalidad de descentralización la municipal, convirtiendo al municipio en la célula básica de la estructura del Estado, en cuanto a la administración, financiamiento y control de la prestación de servicios básicos que requiere la comunidad, de manera que el conjunto de atribuciones que la ley les asigna confiere a éstos el control efectivo de casi la totalidad de las actividades básicas que afectan a la vida cotidiana de sus habitantes. Un lugar privilegiado ha adquirido también el municipio en Chile a través de lo que se ha denominado municipalización de los servicios básicos"⁴⁴ (salud y educación).

Los municipios, entes con una larga historia en nuestras naciones, han permanecido por mucho tiempo olvidados y abandonados. Sin embargo, los actuales esfuerzos descentralizadores los ponen en el centro del nuevo diseño institucional. Es más, el municipio es entendido como el instrumento privilegiado promotor del desarrollo local y órgano ejecutor de las políticas sociales descentralizadas.

⁴³ Programa de Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, para el período 1994-2000.

⁴⁴ Op. cit. 17

No obstante, al hablar del municipio no nos referimos a una realidad homogénea, ya que existen de todos los tamaños, con diversos grados de desarrollo y aislamiento geográfico, etc⁴⁵. Asumimos pues la necesidad de definir a este ente diverso y heterogéneo.

El municipio puede ser entendido como "la unidad político-administrativa básica en que subdivide el territorio de un país, que en su definición técnica debe tener cobertura territorial y poblacional necesaria para organizar económicamente la prestación de servicios públicos domiciliarios y los servicios sociales básicos, además de regular el uso del espacio público y las relaciones de convivencia ciudadana, y en su definición política es el espacio físico y social en el cual se operativizan las formas de la democracia directa y participativa, la autonomía y el poder local". (Definición tomada de I. Jaramillo y C. Vollmer, La descentralización, los municipios y los SILOS)

Esta definición es útil, pues para los efectos del presente estudio, queremos analizar con énfasis una de las funciones que estos organismos desarrollan: la prestación de los servicios sociales básicos.

En el caso chileno esta función la realizan como una función compartida, entendida ésta como aquellas que no son privativas del municipio y se llevan a cabo directamente o con otros órganos de la administración del Estado.

Las municipalidades⁴⁶ administran hoy 6.269 de un total de 9.773 establecimientos educacionales, con una matrícula de 1.721.375 alumnos, que representan un 57,7% del total. El mecanismo de financiación ha sido la subvención escolar estatal y recientemente para los liceos de educación media se ha abierto la posibilidad de financiamiento compartido que hace posible la colaboración de los padres, además de la subvención que aporta el Estado⁴⁷. (El análisis de ambos puntos corresponde a otra sección).

⁴⁵ Chile tiene una división político-administrativa consistente en 13 regiones, 51 provincias y 335 comunas.

⁴⁶ Del total de 335 municipalidades, 324 administran, como sostenedores, establecimientos educativos. El diferencial se produce a raíz del tamaño de algunas comunas.

⁴⁷ Esta forma de financiamiento existía desde el año 1989, pero sólo era posible que accedieran a ella los establecimientos particulares subvencionados; con la aparición de esta nueva norma, es posible que tengan acceso a ella establecimientos públicos (municipales). De acuerdo con el monto que aporten los padres (por tramos), el Estado baja la subvención que entrega, ello hasta un monto máximo (aproximadamente US\$ 54), en que el sostenedor del establecimiento deja de percibir el aporte estatal y queda sólo con el aporte de los padres.

Una de las razones para promoverla del Ministerio de Educación es el hecho de que ésta es una forma de liberar recursos para concentrarlos en los que realmente más los necesitan.

Cuadro N° 5
Composición del Gasto Municipal en Educación

	1990		1991	
	M\$	%	M\$	%
Subvenciones	99.362.872	(85.9)	104.396.293	(85.2)
Transfer. Municipales	13.363.467	(11.5)	15.181.531	(12.4)
Otros	3.035.920	(2.6)	3.017.611	(2.5)
TOTAL INGRESOS	115.962.259	(100.0)	122.595.435	(100.0)

Fuente: Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional.

Se desprende de los datos mostrados (Cuadro N° 5) que el actual aporte estatal (Estado central) es, en forma creciente, complementado con recursos propios de los municipios. No siendo este fenómeno negativo en sí, ha sido fuente permanente de tensiones entre los municipios y el Ministerio del ramo, dado que los primeros consideran estos gastos como una sobrecarga que les impide invertir en otras prioridades.

Si seguimos la tendencia actual el municipio juega un papel cada vez más protagónico en la gestión del sistema educativo y de acuerdo con la Ley Orgánica Constitucional N° 19.130, reformada recientemente en marzo de 1992, se ha logrado cumplir con uno de los requisitos, es decir, convertirlos en instituciones con grados altos de autonomía: la elección por sufragio universal de sus autoridades (junio de 1992).

El diagnóstico y programa educativo de la década de 1990

Hemos analizado las tendencias que van a dominar el campo de la transformación estatal durante la década del 90. Consideramos pertinente ahora observar los cambios que se avizoran en el ámbito educacional, porque a nuestro juicio es claro que presenciamos el encuentro de dos procesos, con trayectorias muchas veces paralelas y que sin duda durante estos años se encontrarán con una intensidad aún mayor de la que hemos conocido.

a) El diagnóstico

Al iniciarse la década de 1990, la educación chilena prácticamente había logrado uno de los objetivos históricos del sistema: conseguir la plena cobertura y acceso al nivel básico, como también una muy alta cobertura para la educación media. Simultáneamente con ello se encontraba ensayando un proceso de reestructuración de la gestión institucional.

Se puede afirmar con bastante certeza que el problema de cobertura del sistema dejó de ser el problema principal del programa educativo ⁴⁸. Si miramos el siguiente cuadro (Nº 6):

Cuadro Nº 6
Cobertura Educación Prebásica, básica y media
por decil de ingreso per-capita

Deciles de Ingreso	Cobertura Educación Prebásica	Cobertura Educación Básica	Cobertura Educación Media
1	15,4	94,8	64,6
2	17,9	95,9	71,0
3	16,8	96,0	77,0
4	19,8	96,5	76,4
5	22,0	97,3	79,8
6	23,3	98,6	81,5
7	23,6	98,3	87,1
8	27,6	98,1	86,9
9	31,5	98,5	93,7
10	36,1	99,4	96,0
TOTAL	21,0	96,7	79,0

Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1990

⁴⁸ Según datos que entrega la encuesta CASEN 1990 de MIDEPLAN, en relación con los indicadores de la situación educacional, el promedio nacional de escolaridad de la población mayor de 15 años es de 9 años, concentrándose el déficit en la población rural, que tiene un promedio de escolaridad de 6,2 años (hay que recordar que la educación básica contempla 8 años).

Como se observa, el hecho de que el problema de cobertura no sea el principal no implica que el acceso de todos los sectores a la educación esté plenamente logrado. Aún es baja la cobertura de atención a los niños preescolares (por la aplicación de políticas de aumento de cobertura entre 1990 y 1994, se logró elevar la misma a un 26% de la población de la edad); ella sólo se concentra en los niños de 5 a 6 años, con una clara exclusión de los niños rurales y de sectores urbano-marginales. También en la educación básica subsisten problemas de repitencia y deserción (los que van íntimamente ligados) en los niños de pobreza extrema, y para la educación media los diferenciales según la extracción económica son aún significativos, aunque hubo un crecimiento muy fuerte en la oferta en las décadas precedentes a 1980⁴⁹. En todo caso, el crecimiento de la cobertura de la educación media ha sido desequilibrado, dándose grandes diferencias entre las modalidades actualmente existentes - la humanístico-científica y la técnico-profesional - que por otro lado se cuestiona si deben seguir existiendo como tales.

Si bien los problemas de cobertura, en líneas gruesas, en los niveles básico y medio se encontraban en gran parte resueltos, la dificultad se presenta en lo que ocurre al interior de las escuelas y liceos en relación con los niveles de aprendizaje de los niños y jóvenes y en la equidad con que se distribuyen dichos aprendizajes. Estos son lo que en el sector educacional se denominan problemas de segunda generación.

Estimaciones objetivas realizadas por el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación de nivel básico (SIMCE), aplicado desde el año 88, al evaluar el logro de los objetivos académicos en los alumnos de cuartos y octavos básicos, arrojan resultados que en promedios nacionales no superan porcentajes deseables en las asignaturas básicas (castellano y matemáticas). Por otro lado, se encuentra en un nivel experimental la aplicación de un instrumento equivalente para la educación media, y los resultados provisionales son igualmente o más alarmantes que los de educación básica. En resumen, existe un grave déficit de calidad en la educación chilena.

Cuadro N° 7 / Resultados SIMCE

	1988		1990		1992	
	Castellano	Matemát	Castellano	Matemát	Castellano	Matemát
Promedio Nacional	54,20	51,80	61,20	60,10	68,00	67,30
Municipal	50,20	48,30	57,20	56,20	64,00	63,70
Part. Subvencionado	58,00	54,70	64,60	63,20	70,70	69,60
Part. Pagado	79,00	73,30	80,00	80,10	86,80	85,30

Fuente: SIMCE, Ministerio de Educación

⁴⁹ Entre los años 1965 y 1980 la matrícula de enseñanza media creció de un 21,3% de la población en esa edad escolar a un 53%. Actualmente se encuentra en un 77% de la población entre 14 y 17 años. (Fuente: Ministerio de Educación)

Nota aparte merece la situación de la educación media, a la que se considera en una grave y profunda crisis. Es consenso en amplios círculos que este nivel de enseñanza requiere una reforma profunda que la afecte en su integridad y que le permita verdaderamente ser una contribución al desarrollo del país. Una frase simple encierra todo el drama: "no se puede hacer más de lo mismo" si se quiere una educación media acorde con las demandas de la sociedad y de los tiempos.

Un hecho que revela lo mismo es que importantes contingentes de jóvenes no tienen alternativa, sea porque no logran terminar el nivel de enseñanza media (E.M.) o porque, si lo terminan, sus posibilidades de trabajo son escasas debido a su falta de capacitación para desempeñar alguna labor. En nuestra actual realidad, son muchos los jóvenes que cursan la enseñanza media como su educación terminal y ésta no los capacita para ningún tipo de trabajo; ello se refleja en el hecho de que el mayor porcentaje de desempleados se encuentra entre los jóvenes que desertaron o están recién egresados de la E.M. (aprox. el 50% de la tasa de desempleo se explica por desempleo juvenil).

En relación con el currículum, la "flexibilización" y el ejercicio de la libertad curricular hasta ahora ejercidos no han contribuido al aumento de la calidad y equidad, sino más bien han sido un nuevo elemento de desigualdad de la oferta educacional. El currículum en Chile aún está fuertemente centralizado⁵⁰ y uniformado y no da cuenta de las especificidades regionales y locales. Son escasos los establecimientos que experimentan con propuestas nuevas⁵¹ y

⁵⁰ En la actualidad el marco curricular se encuentra determinado por dos decretos exentos, el D.E. 300 (educación media) y el D.E. 4002 (educación básica); ambos fueron promulgados en la década de 1980 y han sufrido en líneas gruesas modificaciones menores.

Si bien estos decretos consideran posibilidades de electividad y de flexibilidad para que cada establecimiento pueda ajustar propuestas más pertinentes a su realidad (elementos de descentralización), son escasos los establecimientos que hacen uso efectivo de esta garantía.

En relación con los contenidos el currículum sigue conservando los tradicionales rasgos asignaturistas y enciclopedistas, centrados en contenidos más que en ideas de interés y necesidades de los alumnos (esto último porque el currículum vigente se declara centrado en la persona).

En lo referido a reformas curriculares se encuentra en trámite actualmente una reforma importante, que surge como mandato de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, la promulgación de los llamados Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos (OF-CM), que debieran potenciar experiencias descentralizadoras del currículum; ello se analizará en otra sección de este documento.

⁵¹ Estudios recientes realizados dentro del Programa de Mejoramiento de la Equidad y Calidad de la Educación impulsado por el Ministerio de Educación (MECE) (Marín y otros, Descripción y evaluación del proceso de desarrollo curricular en Chile, Investigación MECE/ Educación Media del Ministerio de Educación) señalan en relación con la puesta en práctica de innovaciones curriculares que no se realizan en más de un 15% de los establecimientos

normalmente corresponden a establecimientos particulares pagados. El currículum existente por otra parte no responde a las necesidades del desarrollo del conocimiento ni de los requerimientos de la inserción de Chile en la modernidad.

Se han acumulado datos respecto de las prácticas pedagógicas del profesorado. Ellas favorecen el aprendizaje libresco y memorístico por sobre el aprendizaje autónomo y el desarrollo de aptitudes cognitivas superiores⁵². También se puede señalar que la capacidad de toma de decisiones pedagógicas autónomas y contextualizadas por el profesorado son restringidas y que predomina el estilo "funcionario" y verticalista.

A todos estos problemas de calidad de la educación se agrega la inequidad en la distribución del saber. La educación de más baja calidad para los sectores más pobres: normalmente ésta es la educación municipal⁵³. Es cosa de observar los resultados de los sistemas de medición de calidad nacionales (SIMCE) para constatar que los resultados de los establecimientos dependientes de las municipalidades son sistemáticamente inferiores a los de otro tipo de establecimiento (particulares subvencionados y particulares pagados).

Otro hecho que agravó la situación de la educación fue la fuerte caída de la inversión en el sector en la década de 1980⁵⁴, que perjudicó los programas asistenciales, los salarios del

educacionales (estudio muestral), y que en general se concentran en establecimientos privados pagados de las regiones más pobladas del país (Región Metropolitana y VIII Región).

En todo caso estas innovaciones en general no escapan a las sugeridas por los decretos curriculares oficiales.

⁵²E. Schiefelbein en un trabajo acerca de criterios para evaluar propuestas de cambio curricular en educación básica (Estudios Pedagógicos n°16, 1990) que permitan la acumulación del conocimiento pedagógico de los maestros, la personalización de la enseñanza y el aumento en el grado de estimulación del pensamiento en los alumnos, todos elementos claves para asegurar una educación de calidad; constata. i) existe un 10 a un 20% de los maestros que hacen maravillas en el actual esquema y sin ninguna ayuda podría imlementar un cambio de mejora,ii) existe un segundo grupo que representa 30 a un 40% de los maestros que cumplen su labor en condiciones mínimas y tal vez podría operar un cambio formal, iii) existe finalmente, un tercer grupo, entre un 40 a un 50% de los maestros que no cumple satisfactoriamente la tarea y que no están en condiciones de asumir un cambio sin una ayuda sistemática que, en un inicio de los cambios se expresen en pautas para la clase y el trabajo de los niños.

Cabe recordar que estos profesionales del tercer grupo, son muy probablemente, la mayor parte de los profesores de las escuelas urbano-marginales que atienden a los niños más pobres.

⁵³ Hay que recordar que hasta hoy las escuelas básicas completamente gratuitas se concentran en los municipios, y con toda probabilidad atienden a los niños más pobres. En el caso de la educación media, la reciente modificación que permite el financiamiento compartido entre padres y Estado de la educación en liceos municipales debería producir cambios aún no observados, pero que en relación a lo comentado pudieran aumentar la situación de inequidad si no se toman adecuados resguardos.

⁵⁴ Hay que considerar que en 1980 el gasto en educación representaba un 4,71% del PGB y que a fines de esa década llegó al 2,98% (1990). Ello significó una caída real del gasto anual en educación de más de US\$150 millones (si se estima en moneda de 1992).

profesorado, la matrícula en modalidades de la educación que atienden preferentemente a sectores sociodeprivados, en particular a la educación municipal. La recuperación del gasto se ha iniciado a partir de 1990; sin embargo, la pérdida fue tan significativa que aún no se recupera en plenitud (hoy representa el 3,19% PGB).

También hay que enfrentar los resultados del proceso de municipalización y privatización descritos en páginas anteriores (contexto autoritario); como se recordará, afectó gravemente al magisterio. Fue hecho con escasa o nula participación de la comunidad y las dificultades de financiamiento lo transformaron en un foco permanente de problemas.

Desde la actual política se recuerda "Por otra parte, junto con las modernizaciones impostergables en materia de la administración del sistema escolar, han creado serios problemas de gestión. La dirección que se dio a la descentralización educacional, en nombre de la libertad de enseñanza, llevó a un proceso gradual de privatización del sistema escolar. Ha aumentado fuertemente la proporción de establecimientos educacionales sostenidos por particulares. Pero ello ha sido posible en principal medida gracias al subsidio estatal. Muchos de los establecimientos privados subvencionados han preferido concentrar su oferta educativa en los sectores urbanos y particularmente en la Región Metropolitana y parte importante de ellos ha basado su rentabilidad en las bajas remuneraciones de sus educadores y en la inestabilidad laboral a que los condujo el libre mercado docente que, hasta 1987, no tenía regulaciones legales específicas"⁵⁵.

b) La agenda

Los temas de la modernización educacional para la década son: i) el mejoramiento de la calidad de la educación; ii) la búsqueda de una mayor equidad en la distribución del saber que las instituciones escolares ofrecen; iii) asegurar la participación del conjunto de la sociedad en la tarea educativa, convirtiéndola efectivamente en una tarea nacional; iv) descentralizar la gestión educacional, aumentando la eficiencia del sistema y fortaleciendo sus diferentes niveles, principalmente las escuelas; v) la elaboración de estrategias de mejoramiento abiertas a la participación y la formulación de iniciativas desde la base del sistema, no imponiendo un modelo desde el centro.

Desde 1981 hasta 1985 existe un aumento porcentual de gasto en educación en relación con el PGB (5,21%, 6,06%, 5,35%, 4,91% respectivamente). Sin embargo, hay que consignar dos hechos. En primer lugar, durante esos años el país vivió una gran crisis, en que el producto cayó aproximadamente 15% entre 1981 y 1983; en segundo lugar, el traspaso de los establecimientos educacionales a los municipios implicó, entre otras cosas, costear el cambio de régimen laboral del personal, no tenemos datos pero estimamos que el proceso fue muy oneroso (Fuente: Ministerio de Educación).

⁵⁵ Educación de Calidad para Todos: Informe de la gestión 1990-1993, Ministerio de Educación, Santiago, Chile, 1993.

* El mejoramiento de la calidad de la educación, lo que supone situar al centro de la preocupación pública el saber transmitido por las instituciones educacionales, los lenguajes a que ellas dan acceso y su pertinencia y significación social. Esto comprende, entre otros factores, la eficacia en la acción de las personas, su capacidad para asumir sus responsabilidades en el desarrollo político democrático y su aptitud para adecuarse reflexivamente a las condiciones culturales, económicas y técnicas de la modernidad.

La consolidación y profundización de la democracia en un mundo cada vez más complejo y diverso obliga a que nuestros niños y jóvenes "practiquen una real ciudadanía"⁵⁶, la que comprende su participación en todos los ámbitos del quehacer social, la práctica de los derechos humanos, la vivencia en el conjunto de sus interacciones sociales en la comunidad local, a nivel regional o nacional, de relaciones de equilibrio e igualdad, de mutuo respeto y de responsabilidad.

Por otro lado, en un mundo con una economía universalizada y abierta, donde el elemento clave es la capacidad competitiva, ya no de las empresas sino de cada país, se requiere la incorporación de más inteligencia y creatividad a los productos que se exportan. "La educación y su vinculación con la producción y el progreso técnico pasan a ser centrales, no sólo en cada sector, sino que para la estrategia de desarrollo en su conjunto"⁵⁷.

Para la modernización real del país, se hace necesario el acceso de cada vez más personas a los códigos de la modernidad. Tanto la profundización de la democracia como el desarrollo económico necesitan personas con un vasto repertorio de conocimientos, competencias, capacidad, aptitudes, actitudes y valores que el actual sistema no forma o lo hace de una manera deficiente. De allí que el objetivo de elevar la calidad de la educación para nuestro país sea de primera prioridad durante lo que queda de esta década.

* El mejoramiento de la equidad implica que no es posible una educación de calidad para unos pocos; no es sólo un problema ético a resolver, tiene que ver también con la viabilidad del desarrollo de un país al ingresar al tercer milenio. Es tarea de la década buscar una real igualdad de oportunidades de tal modo que las personas reciban una educación que les asegure su inserción en la sociedad en forma plena, como ciudadanos e individuos productivos y creativos.

⁵⁶ Transformación Productiva con Equidad, CEPAL, Santiago-Chile, 1990.

⁵⁷ F. Frajnzylber, Mesa redonda, La transformación productiva y la educación, Boletín Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe, N° 26, UNESCO/OREALC, 1991.

Se debería buscar el logro de crecientes niveles de equidad en la distribución del saber que organicen y transmitan las instituciones escolares. De este modo se pueden superar las desigualdades sociales y étnicas y evitar las discriminaciones basadas en el sexo de la persona en la oferta de calidad de las oportunidades educativas, dándose especial atención a los sectores marginados, urbanos y rurales. El propósito, se señala, es organizar la educación de modo que considere las diferencias en recursos culturales de los grupos que ingresan a ella, produciendo así resultados similares a partir de las diferencias iniciales de los niños y jóvenes (discriminación positiva).

* Asegurar la participación de todos los sectores, y promover con una estrategia de diseño abierto iniciativas de mejora desde la base del sistema. Ello se consigue aceptando que ya no es aplicable lo que tradicionalmente se conoció en América Latina como reformas educativas, normalmente hechas centralizadamente, con un diseño preestablecido, el que era transmitido e implantado a todo el sistema. Como bien se ha dicho: "Las nuevas condiciones de acelerada acumulación de nuevos conocimientos, los cambios tecnológicos incesantes y la rapidez con que evolucionan el mercado de empleo y las condiciones sociales desaconsejan diseños rígidos de futuro. Las reformas en la región han sido propuestas cerradas, que no tienen en consideración la velocidad y profundidad de los cambios que ocurren en todas las esferas. Más aún, muchas de las reformas se han hecho sin el debido debate en la sociedad y sin contar con el respaldo social que las dinamice y haga perdurables"⁵⁸.

Según este argumento pareciera estratégica la formulación de un "Proyecto Educativo Nacional", que sea fruto de los consensos de base que la sociedad tiene en estas materias. Debe existir una política de Estado en educación, resultante de un debate nacional participativo, que considere a todos los actores relevantes. Estos prefigurarán las líneas gruesas de un proyecto que trascienda los límites temporales de una administración determinada.

Un diseño flexible y abierto, construido sobre la base de voluntad política, supuestos teóricos, bases materiales y financieras científico-técnicas y orgánico-administrativas adecuadas es posible en Chile, ya que se ha salido de un período de fuertes fracturas y diferencias y existe la voluntad y el acuerdo para buscar soluciones compartidas a los problemas que aquejan al sistema educacional.

Esta agenda válida para Chile es en gran medida común al resto del continente. Muchos países de la región han emprendido hoy el diseño y ejecución de políticas que apuntan a producir cambios cualitativos de calidad y equidad en los respectivos sistemas educativos.

⁵⁸ Op. cit. 49.

La descentralización de la educación: una necesidad

La descentralización de la gestión educativa también es materia de debate en América Latina. En la actualidad nos encontramos en presencia de un proceso de extensión de dicha forma de gestión como una solución a los múltiples problemas de nuestros sistemas educacionales.

Así, se propone desde las tesis de la CEPAL la necesidad de una reforma institucional del sector educativo y ello implica que "la estrategia propuesta supone una reorganización de la gestión educativa orientada por una parte a descentralizar y dar mayor autonomía a las escuelas y otros centros educacionales y, por otra, a integrarlos a un marco común de objetivos tácticos, ya que ésta es la única forma en que la educación podrá contribuir a fortalecer la cohesión de sociedades crecientemente segmentadas"⁵⁹.

El aumento de la autonomía de las escuelas así como el objetivo de una integración que permita grados altos de flexibilidad al conjunto del sistema educativo son dos caras del mismo proceso: el esfuerzo descentralizador. Se asegura que en el caso de la educación, por tratarse de una megaestructura que funciona a través de miles de unidades pequeñas, las escuelas, se cuenta con las condiciones para administrarse con gran agilidad y flexibilidad.

La rigidez y uniformidad actual de los sistemas educacionales pueden ser modificadas y es necesario que lo sean si se quiere la real modernización de la educación, que permita que cada escuela se encuentre en sintonía con las demandas y desafíos externos de la sociedad y el aparato productivo.

En definitiva lo que se busca "es que la autonomía y la gestión en común del proyecto educativo a nivel de cada unidad del sistema generan nuevas condiciones internas de trabajo. La estrategia propuesta debe hacer posible la creación de establecimientos integrados, donde efectivamente se trabaje en equipo y se compartan responsabilidades y desafíos"⁶⁰.

La estrategia de descentralización, entendida como la ganancia de competencias y aptitudes nuevas de las escuelas, visión que se consolida al interior del sector educacional, se encuentra dentro de una tendencia mayor de descentralización del Estado. Ambos procesos se encuentran con singular fuerza en el Municipio; éste es el espacio privilegiado donde se desarrolla el proceso descentralizador y el nivel más cercano en la cotidianidad con las escuelas, que a su vez son el espacio privilegiado del cambio educativo.

⁵⁹ CEPAL/UNESCO, Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad, 1992, pág. 131.

⁶⁰ Ibidem 53, pág. 132.

Por lo tanto, elevar la capacidad de gestión de las escuelas para mejorar la calidad de la educación es impensable sin el aumento de la capacidad administrativa e institucional en todo el sistema educacional, en particular del municipio. "La eficacia de las escuelas exige una administración escolar eficaz; esta última necesita a su vez el apoyo de organizaciones nacionales e intermedias bien desarrolladas que proporcionen la dirección y los recursos necesarios para que las escuelas puedan traducir las políticas en acción en el nivel donde tienen lugar la enseñanza y el aprendizaje"⁶¹.

Por consiguiente, se requiere el fortalecimiento institucional del sector educativo y ello, según los mismos autores citados anteriormente, exige abordar tres problemas: "a) las estructuras orgánicas ineficaces, b) la capacidad administrativa no desarrollada, y c) los sistemas de información deficientes". Todos y cada uno de estos aspectos están íntimamente ligados con el proceso descentralizador.

Un centro con nueva capacidad de diseño y fuerte liderazgo en el sector, un nivel intermedio (la región y el municipio) con nueva capacidad de gestión y las escuelas cada vez más autónomas, haciéndose cargo efectivamente de los problemas de enseñanza y aprendizaje de los niños, son las metas a alcanzar en este esfuerzo de fortalecimiento y descentralización institucional del sistema educacional.

Los conceptos fundamentales de la descentralización y la desconcentración educativa

a) el papel del Estado en la educación

Pareciera claro que nuestras sociedades avanzan hacia la redefinición del papel del Estado en educación. Uno de los elementos de esa redefinición es convertir la tarea educativa en una responsabilidad social que incluye al Estado como un actor no exclusivo del proceso.

Asistimos a un cambio de paradigma respecto de lo que ha sido el papel del Estado en lo educativo:

"La reflexión prospectiva sobre el papel del Estado en el desarrollo de la educación puede no ser fructífera sin caer en un círculo vicioso, si se sigue considerando a aquél como un

⁶¹ M. E. Lockheed y A. M. Verspoor, El mejoramiento de la educación primaria en los países en desarrollo: examen de opciones de política, Documento preparatorio para la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, 1990.

cuerpo separado, superpuesto a la sociedad, del que se exige y el que pretende hacer prácticamente todo en este terreno. Por el contrario, ese papel puede ser mejor y más pertinentemente visualizado si se le sitúa en el contexto más amplio de la distribución social de responsabilidades y actuaciones en el desarrollo de la educación. Ello supone en el fondo, moverse desde el concepto y la práctica del Estado docente al paradigma de la sociedad educativa.

La concepción y la práctica del Estado docente, heredada del siglo XIX y prevaleciente todavía, confiere al Estado la totalidad de la responsabilidad en materia de educación, en una especie de delegación o transferencia por parte de la sociedad de la función educativa, que aquél ejerce mediante un poder central, verticalmente jerarquizado y con sus propias estructuras y recursos.

El concepto de sociedad educativa rescata la responsabilidad y función de la comunidad nacional en su conjunto en el desarrollo de la educación, dentro de la cual el Estado tiene un papel indispensable e irrenunciable como orientador, regulador y como agente articulador de su propia acción con la que están llamados a desempeñar, con contenido y grados diferentes de compromiso, diversas instituciones y actores que configuran la organización social, tales como la familia, las comunidades locales, las organizaciones políticas y gremiales, los diversos sectores de la producción, los medios de comunicación, la iglesia, etc."

Este mismo autor señala que en la sociedad educativa, sobre todo en nuestros países donde normalmente escasean los recursos, será fundamental para complementar el esfuerzo tanto público como privado, del Estado y de la sociedad civil, buscando compatibilizar la búsqueda de la eficiencia con la equidad de la educación.

Una afirmación es que "Asistimos a una redefinición del papel de los diversos actores en educación, particularmente del Estado, y que esta redefinición se mueve en el sentido de convertir la educación en una responsabilidad de la sociedad toda, comprometiendo en la tarea educativa a todos los actores sociales, políticos, económicos y culturales".

Si se comparte en lo grueso que, efectivamente caminamos en la dirección descrita, daremos cuenta del hecho que se comienzan a plantear con fuerza desde distintas vertientes políticas e ideológicas los temas de la descentralización, la desconcentración, la privatización, etc.

Se busca el acercamiento de las decisiones a los actores en la base, la participación de los diversos agentes en educación (públicos y privados), se pretende en definitiva rediseñar el modelo de Estado que hemos conocido a la fecha. Dada necesariamente la diversidad de acepciones que cada uno de los conceptos antes señalados posee, es conveniente precisar el contenido y la forma en que los utilizamos, al menos nosotros. Para aproximarnos a estos

conceptos utilizaremos diversas referencias para luego establecer nuestras propias aproximaciones a los mismos.

b) La descentralización y desconcentración educativa

- Una primera aproximación con énfasis en las consecuencias técnicas del proceso da cuenta de él, señalando:

"La descentralización es un proceso en donde las instituciones centrales de gobierno transfieren autoridad, responsabilidad o funciones a las unidades subnacionales de gobierno, o comparten tales atributos con ellas". (T. Morgan, Panorámica conceptual de la descentralización)⁶².

Se entiende como unidades subnacionales de gobierno a las instituciones de gobierno, ya sean oficinas operativas, entidades paraestatales, empresas del Estado u órganos políticos de nivel regional o municipal. Es clave en todo caso, en esta definición, la naturaleza de la legitimidad para ejercer autoridad de las autoridades de esas unidades subnacionales.

- Otra aproximación con énfasis en la dimensión política del proceso nos señala lo siguiente:

"El funcionamiento de una democracia moderna requiere el autogobierno local efectivo de comunidades de distinto tamaño. La complejidad que supone hoy en día la acción democrática de gobierno exige la delimitación dentro de cada país de una serie de comunidades más pequeñas que se autogobiernen en diferentes grados: municipios, departamentos, provincias, regiones, etc. El problema, por lo tanto, consiste en cómo lograr formas de autogobierno.

Esta perspectiva nos sitúa, por consiguiente, ante el problema de la distribución espacial del poder dentro de un Estado, y lo que la descentralización pretende es organizar un sistema de **redistribución del poder democrático a partir del Estado (concebido éste como el Gobierno o la administración central) y en provecho de las comunidades locales**".(D. Rufian y E. Palma, La descentralización: problema contemporáneo en América Latina.)⁶³

No hay duda de que existen matices entre las definiciones; en primer lugar, la radical asociación del concepto a la capacidad de **autogobierno** que asume el ente al cual se transfieren las competencias (lo que normalmente estará asociado a la variable de espacialidad-descentralización territorial).

⁶² Autores como Rondinelli sostienen esta postura.

⁶³ C.J. Friedrich se incluye en esta corriente.

En otro terreno y sin el afán de complicar el panorama conceptual, también se pueden observar diferencias cuando se habla de los tipos de descentralización.

"La descentralización en el sector público puede ser entendida como la descentralización territorial o funcional.

-La descentralización territorial: se entiende como la distribución de competencias entre la nación o estado central y las entidades territoriales en que éste se subdivide, tales como son a nivel básico el municipio y a nivel intermedio o seccional los departamentos, estados o provincias.

-La descentralización funcional se entiende como la distribución de competencias entre el nivel central de la administración municipal, seccional o nacional y otras entidades creadas por aquéllas con personería jurídica y autonomía relativa, denominadas establecimientos públicos, empresas públicas o empresas mixtas" (I. Jaramillo y C.E. Vollmer, La descentralización, los municipios y los SILOS).⁶⁴

"D. Rondinelli, por ejemplo, identifica cuatro tipos de descentralización: 1) la desconcentración, que envuelve la transferencia de tareas y trabajos a unidades subnacionales, pero sin transferir la toma de decisiones. 2) La delegación, que es el traslado del poder de toma de decisiones del nivel nacional al subnacional. Es preciso que esta autoridad delegada sea ejercida dentro del marco de trabajo establecido y que la última autoridad quede aún en el nivel nacional. 3) La devolución ⁶⁵ (delegación de poderes), que es la transferencia de autoridad a las unidades autónomas que puedan actuar independientemente. 4) La privatización, que resulta cuando el gobierno contrata los servicios de organizaciones privadas para llevar a cabo funciones propiamente públicas".⁶⁶

En esta última distinción, sin duda dificulta la comprensión el hecho de que no se distinga entre conceptos como descentralización y desconcentración, haciendo al primero

⁶⁴ Hay que apuntar que respecto del tema del concepto de descentralización funcional existe discusión. Se le asocia con la tradición francesa, que ante la ola descentralizadora creó un concepto ajustado a su propia historia como Estado. El argumento es que este concepto, siendo equívoco, puede hacer posible que se esté hablando de descentralización cuando en el fondo en líneas generales el Estado se conserva centralizado.

Sin embargo, desde la perspectiva educacional, este concepto pudiera tener mucho valor si concebimos que las escuelas municipales, por ejemplo, difícilmente van a lograr todos los requisitos para su plena descentralización; sin embargo, un avance sería que se les otorgara personería jurídica propia que les daría mayor autonomía que la que poseen hoy. En la actualidad se emplea una figura similar en el caso de los gobiernos regionales en relación con el Gobierno central.

⁶⁵ Devolución procede de la palabra inglesa *devolution* que en realidad significa delegación de poderes.

⁶⁶ M. Hanson, Descentralización y regionalización en educación, *La Educación: Revista Interamericana de Desarrollo Educativo*, OEA, N°108-110, I-III, 1991.

inclusivo respecto del segundo, además del hecho, ya analizado, en cuanto a considerar la privatización un proceso descentralizador.

En este punto pareciera existir mayor consenso entre los expertos. En general, los autores revisados distinguen entre descentralización y desconcentración; por esta última entienden

" la distribución de competencias entre órganos o unidades de gestión de una misma entidad administrativa o persona jurídica. Por tanto, estos órganos o unidades de gestión son jerárquicamente subordinados política o administrativamente al poder central de estas entidades".

Normalmente este concepto está asociado a territorialidad, es decir, el Estado central desconcentra competencias en órganos cuyo ámbito de acción es un territorio determinado.

Por último, volviendo al concepto de la descentralización, según varios autores, ella al menos supone: i) traspaso de funciones desde el gobierno central a entes subnacionales, ii) que dichos entes tengan personería jurídica, iii) que sus autoridades tengan grados de autonomía suficiente que les permita actuar con independencia de la administración central, la que puede ejercer sobre sus actos sólo el control que le permite la legalidad. Algunos agregan que para que se dé efectivamente la última condición indicada (iii), es requisito que las autoridades de estos órganos sean generadas democráticamente.

Desde la mirada de expertos educativos, sin escaparnos de los conceptos de carácter general antes mencionados, se indica:

" La reducción del papel de los ministerios de educación centrales y el otorgamiento de mayor autoridad sobre las escuelas a los niveles inferiores de gobierno puede ocurrir de diversas maneras. Si el ministerio de educación nacional traspasa algunas funciones a sus dependencias regionales (o provinciales o locales), pero manteniendo siempre la autoridad global, se habla de desconcentración. En cambio si se transfiere algún grado de autoridad y responsabilidad a otras entidades (que no forman parte del ministerio central) o eventualmente a las escuelas o redes de escuelas en sí, el proceso se llama descentralización. La devolución (delegación de poderes) ocurre cuando se entrega la posesión completa de las escuelas a los niveles inferiores del gobierno, o al sector privado, y ello incluye la responsabilidad por la obtención de los ingresos y virtualmente el control total del proceso educativo".⁶⁷

⁶⁷ R. W. McMeekin, Mesa redonda, Conferencia de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, Santiago, 1992.

Otra aproximación define los conceptos de desconcentración y descentralización como:

" Por desconcentración se entiende la administración del sistema en que el Estado central delega determinadas funciones a entidades regionales o locales que dependen directamente de los ministerios centrales, pero manteniendo concentrado en su poder la toma de decisiones sobre todos los aspectos antes señalados y la facultad para otorgar, modificar o retirar atribuciones a los funcionarios de estas reparticiones o simplemente removerlos. La delegación de funciones operativas se hace a organismos que no son autónomos sino que están bajo la dependencia directa del poder central.

Por descentralización se entiende a aquella situación en la que diversas entidades regionales y locales (de gobierno o corporaciones autónomas) con grados significativos de autonomía, definen las formas propias en que se debiera organizar y administrar el sistema de educación pública en sus respectivas áreas. En la descentralización ya no hay sólo delegación de facultades operativas, sino también el ejercicio de un poder de decisión real sobre los aspectos importantes del manejo financiero, elaboración del curriculum local y la administración y gestión en zonas geográficas determinadas"⁶⁸

En el debate educativo sobre el tema, existen definiciones que apuntan a conceptualizar la descentralización "como un problema de poder político" y que prestan mayor atención a las relaciones de poder entre los diversos grupos que tienen acceso a los recursos del Estado.

M. de Puelles indica respecto del concepto: "Su conceptualización no es difícil. Decimos comúnmente que una organización está centralizada cuando el poder de decisión se concentra en el corazón de la organización, formándose a partir de su núcleo básico una estructura piramidal, de arriba a abajo, donde los diversos escalones que la forman son instancias estrictamente ejecutivas. Por el contrario, se dice que estamos ante una organización descentralizada cuando el poder de decisión es compartido por uno o varios niveles de la organización. No obstante, para muchos autores la idea de la descentralización va ligada a la existencia de varias entidades territoriales que comparten decisiones con el centro, existiendo incluso una tendencia más exigente que une la descentralización a la autonomía local, es decir, al reconocimiento de poderes de decisión a las comunidades territoriales que constituyen el primer escalón de decisión -comunas o municipios. Según esta concepción, para hablar de descentralización no bastaría con la existencia de un poder de decisión compartido por varios niveles de la organización, ni siquiera sería suficiente una distribución del poder de decisión entre el Estado y otros entes intermedios -llámense a estos estados federados, regiones,

⁶⁸ R. Hevia, Política de Descentralización en Educación Básica y Media en América Latina: Estado del Arte, UNESCO/REDUC, Santiago-Chile, 1991.

departamentos, comunidades autónomas, etc- sino sería necesaria una cesión de poderes a las llamadas comunidades territoriales básicas-comunas o municipios."⁶⁹

En todo caso recalca este mismo autor que el problema de la descentralización es un problema eminentemente político, es un problema ligado a la organización territorial del poder del Estado, de allí su alta sensibilidad y conflictividad a la hora de precisarlo.

Procesos de descentralización de vertientes ideológicas muy disímiles en América Latina se adscribirían a formas que asumen el énfasis antes señalado:

" - La nuclearización, que consiste en la agrupación a través de una red de servicios interrelacionados entre sí de las unidades escolares de un área determinada (caso peruano).

- La regionalización, que busca compatibilizar objetivos nacionales con objetivos regionales, presentando diversas formas en distintos países. En general, supone la transferencia de algunos órganos centrales a unidades administrativas regionales que ejecutan, pero que permanecen bajo la supervisión y coordinación de dichos órganos (caso costarricense).

- La municipalización, que pretende radicalizar la descentralización entregándole mayor autonomía a las comunas (caso chileno, brasileño).

- La privatización, que implica entregar a manos particulares la gestión del sistema educativo, dejando funciones mínimas en manos del Estado, como pueden ser las de reglamentación y control. El financiamiento se plantea en ese caso mediante bonos que se entregan a las familias o los establecimientos (casos chileno y salvadoreño)"⁷⁰.

Para concluir, entonces, habiendo avisado la complejidad del tema y entendiendo que ésta es una discusión abierta, trataremos de precisar los conceptos que al menos empleamos en este estudio.

Por descentralización educativa vamos a entender:

" La transferencia de competencias educativas del Estado central -las cuales las puede compartir - a entidades subnacionales de carácter territorial que posean una alta autonomía relativa del nivel central (sólo sujetos a la legalidad), que por tanto, poseen personería jurídica, administran recursos propios y generan, por algún mecanismo democrático, sus autoridades".

⁶⁹ M. Puelles B., Estudio teórico sobre experiencias de descentralización educativa, II Conferencia Iberoamericana de Educación, Bogotá-Colombia, 1992.

⁷⁰ Ibidem 12

Por desconcentración educativa vamos a entender:

"La distribución de competencias educativas entre órganos o unidades de gestión de una misma entidad administrativa o persona jurídica del Estado central. Por tanto, estos órganos o unidades de gestión son jerárquicamente subordinados política o administrativamente al Estado Central".

-La descentralización educativa funcional

Con una acepción más precisa utilizaremos el concepto de descentralización educativa funcional cuando se da que "a pesar que el ente en referencia posee personería jurídica y administra un presupuesto propio o participa en la asignación de los recursos que se le destinan, sus autoridades son jerárquicamente dependientes del poder estatal central".

Este concepto está a medio camino en el continuo descentralización-desconcentración, pues existe el ente (que es persona jurídica), pero sus autoridades dependen jerárquicamente de la autoridad central. En todo caso esta definición, a pesar de su dificultad, se empleará porque parece de utilidad al considerar las dimensiones a descentralizar en educación, particularmente, en el caso de las escuelas (que en Chile no son personas jurídicas), los aspectos pedagógicos.

La privatización educativa

" La transferencia de actividades educativas realizadas por órganos públicos a empresas o asociaciones de voluntariado sin fines de lucro u otro tipo de organismo de carácter no gubernamental".

La privatización es también un fenómeno ambiguo como parte de un proceso descentralizador. Más bien, tendemos a creer que éste cae en otra distinción, pues nos hace mucha fuerza el argumento que señala "Consecuencia de la privatización será una reducción de la administración pública en general, lo que no ocurre con la descentralización, en la que el poder de la administración simplemente se distribuye en diversas instancias de gobierno"⁷¹.

Pese a la fuerza del argumento, se hace necesario indicar que en el caso chileno la descentralización educacional está ligada (por herencia histórica) con el proceso de privatización, siendo este último una parte complementaria de la misma. Luego, y hecha esta

⁷¹ Ibidem 17

aclaración, asumiremos como dato del problema que la privatización de la educación en Chile es parte del proceso de descentralización, y es muy difícil hacer la separación práctica de ambos fenómenos aunque conceptualmente con toda probabilidad se incurra en equívocos y en ambigüedades ⁷².

c) Las dimensiones a descentralizar y desconcentrar en la realidad educacional

Vamos a distinguir para efectos de los análisis en las secciones posteriores las dimensiones que pueden ser descentralizadas (en sus dos acepciones) o desconcentradas indistintamente: i) la dimensión administrativa; ii) la dimensión económico-financiera y iii) la dimensión pedagógico-educativa.

-En la dimensión administrativa incluimos, entre otros, la planificación estratégica (diseño de misión), políticas y programas, la gestión y la práctica gerencial, la gestión de infraestructura y equipamiento, la gestión de los recursos humanos.

-En la dimensión económico-financiera incluimos, entre otros, las fuentes de los recursos, la administración de los recursos, el control del uso de los recursos.

-En la dimensión pedagógico-educativa incluimos, entre otros: el diseño curricular, el perfeccionamiento y la capacitación en el servicio, la elaboración de material didáctico, la generación de proyectos de mejoramiento pedagógico y la supervisión técnico-pedagógica.

En cada una de estas dimensiones se puede constatar la descentralización o centralización de un sistema educacional. Asumiendo que en cada caso real lo que se produce es un continuo centralización-descentralización y que no existen los tipos puros.

Para poder medir los grados de descentralización de las dimensiones antes señaladas se puede preguntar: i) ¿quién determina la estructura del sistema escolar? (niveles, cursos, escolaridad obligatoria, requisitos para cada nivel); ii) ¿quién establece y otorga las certificaciones?; iii) ¿quién toma las decisiones curriculares?(objetivos, contenidos, métodos de enseñanza, evaluaciones, etc.); iv) ¿quién controla y gestiona al personal docente y la planta física, quién financia el sistema? y v) ¿quién controla y supervisa el funcionamiento del sistema?.

⁷² Este aparece como un tema digno de ser estudiado y analizado en profundidad, pues tiene consecuencias éticas, ideológicas y prácticas muy importantes. Muchos sostienen que la educación funcionaría mejor si se transfiriera al sector privado.

Es claro que en Chile se asocia "municipalización" con descentralización y es claro que a la dimensión administrativa y de gestión que está descentralizada, hay que incorporar las otras dimensiones, tal vez en un proceso que signifique pasar por etapas intermedias (ej. descentralización funcional de las escuelas).

En las próximas secciones de este documento analizaremos cada una de estas dimensiones, haciendo alguna prospectiva a partir de experiencias conocidas por los autores del estudio. Así también, al analizar cada dimensión, observaremos tensiones presentes del continuo centralización-descentralización.

LA DIMENSION ADMINISTRATIVA Y DE GESTION DEL PROCESO

Los desafíos y el ámbito - las circunstancias

Una manera de enfrentar los nuevos desafíos de las políticas en el sector de educación, principalmente los relacionados con el mejoramiento de la calidad y de la equidad de la oferta educativa financiada por el Estado, es contar con una gestión educacional eficaz. El principio de la descentralización de la gestión puede tener un papel decisivo en esta materia.

La velocidad de los cambios tecnológicos y sociales actuales, representados por la revolución de las comunicaciones, ha variado significativamente el entorno de los sistemas educacionales, haciéndolos altamente dinámicos. Una gestión moderna y descentralizada puede ser una herramienta capaz de superar estos nuevos desafíos, apoyando la relación del sistema con su medio, permitiendo su constante adaptación y dando así satisfacción a las cambiantes necesidades de la sociedad.

Cualquier intento de diseño y ejecución de políticas debe contar con un sector público con capacidad de gestión, ya que su legitimidad se basa, en gran medida, en dar respuestas satisfactorias y oportunas a las demandas y necesidades de la sociedad; ello reviste aún mayor importancia en el caso del sector de educación.

La modernización de la gestión pública en educación consiste básicamente en poner en práctica las grandes políticas educacionales que con sentido nacional definen la comunidad, evaluar los resultados y sustentar técnicamente la iniciativa de las unidades educativas; este proceso es necesariamente integral, es decir, deben abordarse los aspectos relacionados con la tecnología, los recursos humanos, los procedimientos, el clima y la cultura de organización.

En una gran cantidad de países en desarrollo, la administración de la educación no responde a las funciones que definen las nuevas políticas, ya que los modos de acción, la toma de decisiones y las estructuras de que se dispone, corresponden a lógicas centralistas del pasado, en las cuales los sistemas funcionaban sin considerar las realidades locales y presentaban graves carencias en planificación, diseño y evaluación de las políticas e incapacidad para procesar la información. No afrontar la modernización de la gestión en educación podría significar un serio gravamen, que disminuiría la racionalidad de la relación entre los fines o políticas del sector y sus resultados.

La descentralización no es una solución trivial a los problemas de gestión; el riesgo de un proceso mal llevado es mayor que los problemas ocasionados por modelos centralizados. La eficacia en la gestión de un sistema está asociada a una gran cantidad de características y depende en gran medida de las tradiciones y culturas de una organización o país que deben tomarse en consideración.

En general, se puede mencionar que la mayoría de los sistemas educacionales adolecen de tres fallas clásicas: a) estructura de organización ineficaz, b) escasa capacidad gerencial y c) sistemas de información inadecuados⁷³. Son éstos los principales desafíos que se deben enfrentar de manera de acceder a una gestión más moderna, que acompañe y potencie un sistema descentralizado de gestión.

En este capítulo, analizaremos el caso de la descentralización de la gestión educacional llevada a cabo en Chile, para luego, presentar algunas propuestas del diseño de un sistema educacional moderno, en donde se cree un espacio de apoyo al proceso educacional, de manera de obtener mejores logros educativos que permitan el apoyo del sector al desarrollo socioeconómico y, por consiguiente, al aumento del bienestar de la población.

Recapitulación de la municipalización y privatización desde la perspectiva de la gestión

En las bases del proceso de descentralización y privatización efectuado en Chile estaban: (a) el traspaso la propiedad de las escuelas básicas y los liceos a las municipalidades (en comodato por 99 años), (b) la desregularización de los funcionarios docentes, que dejaron de ser empleados públicos, para pasar a ser empleados de los municipios, y (c) el fuerte incentivo económico para fomentar la participación de los privados en la gestión educacional.

Como resultado de este proceso, el gobierno central dejó su papel tradicional de principal administrador del sistema escolar, traspasando la administración de los establecimientos a los municipios y fomentando paralelamente la creación de establecimientos particulares subvencionados, que reciben el aporte estatal, pero son administrados por sus

⁷³ M. E. Lockheed y A. M. Verspoor, El mejoramiento de la educación primaria en los países en desarrollo: examen de opciones de política, Documento preparatorio para la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, 1990.

propietarios, denominado “sostenedores”, modalidad vigente desde comienzos de la década de 1950.

El análisis efectuado por las autoridades de la época para emprender este proceso descentralizador y privatizador está basado en informes como el que se presenta a continuación:

“De acuerdo a las autoridades educacionales, este sistema altamente centralizado y burocrático presentaba varios problemas, a saber: (i) baja calidad educacional y baja eficiencia - como lo revelan los altos porcentajes de deserción y repetición escolar - como consecuencia de que los administradores de las escuelas no tenían incentivos para atraer y retener a los estudiantes; (ii) bajos sueldos de los profesores, debido a que la burocracia consumía gran parte del presupuesto; (iii) supervisión inadecuada de los administradores de las escuelas y de los profesores; (iv) programas de estudios rígidos o poco flexibles y no aptos para las necesidades locales, y (v) mínima participación de la comunidad en los asuntos escolares”⁷⁴

Las exigencias de acreditación para ser sostenedor eran bajas, las que unidas a una buena rentabilidad en los inicios hicieron que se allegaran al sector desde serias corporaciones con gran tradición y experiencia en administración de establecimientos educacionales, hasta personas con muy poca experiencia e idoneidad para ejercer esa función.⁷⁵

La situación descrita se ve agravada con la competencia que comienzan a ejercer los establecimientos particulares subvencionados que, operando bajo reglas privadas, sin el marco rígido que significa operar desde el ámbito público, comienzan a ganar matrícula mediante el expediente de la selección de los mejores alumnos, pues es obligación de los municipios atender a aquéllos con mayores dificultades conductuales y de aprendizaje.

Este proceso también puede ser caracterizado por la inadecuación de las funciones y procedimientos del Ministerio para esta nueva realidad de la administración educacional, que pasó de la administración total a funciones de carácter normativo, evaluador y compensatorio.

⁷⁴ODEPLAN, Informe Social de 1980, Santiago de Chile, 1981,, citado en Para Combatir la Pobreza, Tarciso Castañeda, centro de Estudios Públicos, 1990.

⁷⁵Existen casos de sostenedores analfabetos, que firmaban las actas del ministerio con su impresión pulgar

Estos intentos fallidos de readecuación emprendidos durante la década de 1980 no responden a las nuevas funciones.

Desde el punto de vista de la organización, el Ministerio de Educación se articula en dos escalones territoriales, secretarías regionales ministeriales de educación (SEREMIS) y departamentos provinciales de educación (DEPROV), responsables de la ejecución de las decisiones del nivel central; la primera instancia tiene ese carácter, y la segunda concentra las funciones de supervisión e inspección administrativa financiera, quedando los municipios con escasas competencias importantes en educación, lo que creó serios problemas de competencia entre el Ministerio y los municipios. No se logró nunca una relación complementaria que apoyara al sistema.

El proceso tiene problemas de diseño, que lo hace ser profundamente desequilibrado y sin equidad; este traspaso se realiza sin la entrega de competencias y traspaso de conocimientos para la gestión a los nuevos administradores municipales. Lo anterior además, es tremendamente regresivo, puesto que son las comunas más pequeñas y apartadas las que tienen, en promedio, mayores dificultades en la administración de los establecimientos, las que atienden a la población más marginada.

En la cultura de gestión municipal, aún en la actualidad se habla de los servicios traspasados (salud y educación), y se los ve como problemas y no como oportunidades. Esto comienza a cambiar luego de la generación democrática de las autoridades locales (1992).

Entre las realizaciones del período autoritario se puede destacar lo relacionado con los sistemas de medición de la calidad de la educación, creándose en una primera etapa la prueba de evaluación de rendimiento (PER), que luego se transforma en el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), actualmente en uso.

“En cuanto a eficiencia administrativa, ha habido logros y experiencias negativas; algunas de las ineficiencias pueden atribuirse al modelo general de asignación de recursos, pero otras se deben a las prácticas mismas de gestión, que en muchos casos han hipertrofiado el gasto en personal de administración o han incurrido en situaciones de déficit⁷⁶”.

⁷⁶ Políticas Educativas, Temas de Gestión, Ministerio de Educación, República de Chile, abril de 1993

“Por otra parte, la modalidad de descentralización aplicada fue acompañada por un debilitamiento de la capacidad del nivel central (particularmente el Ministerio de Educación), para acompañar el proceso, supervigilarlo, rectificar las disparidades y distorsiones que pudieran producirse y apoyar a las regiones y comunas de menor desarrollo”⁷⁷.

Los resultados del proceso son poco alentadores; se crea un trauma en el sistema escolar, cuyas consecuencias se arrastran por varios años. Desde que asume el gobierno de don P. Aylwin, el tema de la descentralización ha sido uno de los focos de atención y de redireccionamiento, ya que el proceso y sus resultados así lo requerían.

“Sin embargo, la recentralización es jurídica y políticamente inviable y, en nuestra opinión, inconveniente. Operaría en sentido contrario a una tendencia mundial de democratización y modernización de las estructuras de la institucionalidad pública, reintroduciría ineficiencias burocráticas y desfavorecería la atención de la diversidad socio-cultural y geográfica y la búsqueda de la pertinencia de los contenidos y las prácticas educativas respecto a las necesidades diferenciadas de las comunidades locales y los distintos grupos de alumnos y familias”.

La profundización y el redireccionamiento de la descentralización de la gestión en educación requiere una serie de modificaciones para lograr que los diferentes actores participantes sean capaces de cumplir sus papeles.

Los nuevos papeles de los actores en gestión

La transformación de un sistema de gestión educacional centralizado en uno desconcertado y descentralizado, cercano al proceso de enseñanza-aprendizaje, debe necesariamente redefinir su estrategia y la asignación de responsabilidades para su ejecución, es decir, la definición de los actores y sus papeles de manera de obtener los beneficios y resultados deseados. Entre los papeles más importantes que debe tener el sistema están los correspondientes a:

- i) Un ministerio central capaz de regular, evaluar y centrar los recursos, que considerando las diversas realidades locales, dirija el proceso educativo nacional.
- ii) Municipios o consorcios de ellos, sostenedores privados, es decir entes públicos y privados capaces de administrar y dirigir la educación en el nivel de la comuna.
- iii) Escuelas, con las atribuciones suficientes para ser eficaces y responsables de la labor que se les encomienda

La nueva organización del sistema escolar requiere de un reordenamiento de los papeles de los actores participantes en la gestión, esto debido principalmente al nuevo paradigma que reemplaza al Estado docente: La sociedad educativa.

Propuestas para la gestión descentralizada

La modernización del sistema educacional debe considerar entre sus ejes articuladores un nuevo tipo de organización y administración, crecientemente descentralizada, que efectúe su aporte insustituible al desarrollo humano. La descentralización ubica en el centro del accionar del Ministerio el diseño y ejecución de programas y proyectos de mejoramiento de la calidad y la equidad, que requieren de un Ministerio con capacidad de intervención en los procesos educativos; necesita de municipios eficaces dispuestos a administrar la educación financiada por el Estado y permitir una verdadera participación de la comunidad y de las escuelas, con profesores y directivos responsables y eficientes, con las atribuciones y los recursos que permitan poner en marcha los proyectos educativos más adecuados para la población escolar que les corresponda atender

La estructura orgánica

En la actualidad, el problema de calidad y su asociación con la equidad son los temas que deben ser abordados por las organizaciones para avanzar hacia el camino del desarrollo, donde la propuesta de una gestión descentralizada ofrezca mayor viabilidad para lograr los objetivos.

La identificación y el reconocimiento de las necesidades básicas de aprendizaje de las poblaciones, por las organizaciones más próximas, permiten que estas necesidades múltiples, cambiantes y de gran dependencia de la realidad geográfica, económico-social y étnico-cultural puedan ser resueltas de mejor manera debido al mayor conocimiento de los características mencionadas.

La forma de organizar el sistema educacional, las responsabilidades de organización y los sistemas administrativos que vinculan las decisiones operacionales y estratégicas de todas las actividades y niveles es lo que se ha denominado la gestión estratégica.

a) El Ministerio.

se debe considerar un nuevo papel institucional del Ministerio, es decir, poner en práctica las grandes políticas educacionales, evaluar sus resultados y sustentar técnicamente las iniciativas de las unidades educativas; el desafío más importante es el mejoramiento de la calidad y pertinencia del aprendizaje y de los contenidos educativos.

La equidad en la oferta educacional, entendida como igualdad de oportunidades y de derechos para los alumnos del sistema, de manera que se pueda lograr un bagaje de conocimientos que dependan de las aptitudes personales y no de las condiciones de base, está mejor resguardada por medio de la gestión descentralizada, ya que permite concentrar los recursos y controlar su aplicación de manera más certera, para así actuar en favor de los menos dotados económica, social o culturalmente.

La modernización de la acción institucional exige desprenderse de atribuciones políticas y administrativas, siendo el sentido de este cambio la descentralización de las decisiones y desconcentración del poder. Estas atribuciones deben ser transferidas a las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación (SECREDUC) y a las Divisiones y Departamentos en que se divide la acción del Ministerio.

Se debe considerar como recomendables la existencia de un División de Estudios, la cual se encargará de generar el conocimiento necesario para formular y diseñar las políticas, crear la capacidad de prospección y planificación de las acciones así como el control y evaluación de la gestión del sistema. También la creación de una División de Operaciones, que permita gestionar eficaz y eficientemente diversos programas que contemplen las políticas que se definan a través del uso del esquema de Programas y/o Proyectos, así como el diseño y elaboración del presupuesto del sector, intentando desconcentrar al máximo este proceso.

Lo anterior, requiere de un sistema de información educativa (informatizada), que permita integrar las diversas tareas que deben realizar de manera eficaz y eficiente. Otra función de un moderno sistema de información podría ser llevar a cabo es la interconexión con otros

sistemas tanto del sector público, como de Universidades, centros de investigación y el sector privado.

Es recomendable también, la existencia de una Comisión Nacional del Curriculum, instancia formada por los más importantes académicos pertenecientes a instituciones de educación superior y a centros de investigación. Esta comisión de alto nivel, dependerá y será presidida por el Ministro de Educación, o en quien él delegue, y cumplirá funciones referidas al diseño, evaluación y readecuación de los objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios del curriculum del sistema escolar. Debiera también pensarse en una figura similar en lo relativo a los sistemas de evaluación y acreditación escolar.

Contar con un Sistema de Medición, como el el SIMCE, con capacidades de investigación y estudios a partir de los resultados obtenidos, de manera de apoyar al Ministerio en sus políticas de mejoramiento se hace imprescindible.

Para el Nivel Regional, es necesario transformar a las SECREDUC en instancias desconcentradas con capacidades de análisis, diseño, planificación y coordinación de operaciones de proyectos regionales de educación, así como, la gestión de las políticas nacionales del sector, para ello se deberán vincular estas políticas con las propuestas emanadas de los Gobiernos Regionales. Para lograr lo anterior, se deberán delegar facultades y atribuciones a esta instancia desde el nivel central y, establecer una clara delimitación de funciones, con el consiguiente traspaso de competencias desde y hacia el nivel que se defina como responsable de la gestión. Una de las atribuciones fundamentales es la relacionada con los aspectos de diseño, elaboración y ejecución presupuestaria, correspondiendo a esta instancia desconcentrar a su vez en los Departamentos Provinciales.

Para el Nivel Provincial, encargado de la supervisión técnica y la inspección financiera, se requieren mayores atribuciones y presupuesto. Más allá de la Organización del propio Ministerio, un área clave es la relación con los Municipios, este nexo institucional debe ser fortalecido para lograr una acción concertada y más coordinada entre ambas instancias. Lo anterior significa reforzar técnicamente a los Departamentos Provinciales de Educación (DEPROV) y a las Direcciones Municipales de Educación (DAEM) y Corporaciones municipales de educación. El DEPROV deberá también transformarse en el agente contralor de la calidad del sistema escolar.

La autonomía en la gestión de los niveles regionales, locales y especialmente la autonomía de las escuelas permite profundizar el objetivo de integración nacional, ya que al afianzar la identidad de las comunidades apartadas revaloriza la pertenencia de los escolares a sus comunidades, dando lugar así a su desarrollo.

Más allá de la organización del propio Ministerio, un área clave es la relación con los entes locales administradores de las escuelas; este nexo institucional debe ser fortalecido para lograr una acción concertada y más coordinada entre ambas unidades. Lo anterior significa reforzarlos técnicamente, transformándolos en agentes contralores de la calidad del sistema escolar.

b) El Municipio y la escuela

Los municipios deben ser dotados de competencias, considerando los tamaños relativos de los mecanismos necesarios de gestión para llevar a cabo su misión y considerando además, sistemas de evaluación de logros, de control y evaluación de metas, de manera de obtener la información necesaria para corregir rumbos en caso de desviaciones.

El municipio debe transformarse en el articulador comunal de una red de apoyo al proceso educativo y una de sus tareas más importantes es el apoyo a las escuelas, tanto en lo sustantivo como en lo administrativo y rutinario. Para realizar lo anterior se podrán formar núcleos intermunicipales de manera de aprovechar las economías de escala que una asociación de esta naturaleza puede generar.

Un papel fundamental en todo el proceso de gestión educativa descentralizada lo tienen la escuela y su dirección, ya que es, en definitiva, el lugar en donde se deciden los éxitos o fracasos de la entrega educativa. Generalmente, tienen muy bajas atribuciones en cuanto a decidir sobre el curso y el uso de los recursos, pero grandes compromisos de acuerdo con los logros educativos. Se debe tender a otorgar una cantidad de atribuciones suficientes para que las escuelas y su dirección puedan ser eficaces y responsables de la labor que se les encomienda.

Se deben considerar incentivos en recursos a aquellas escuelas de mejores rendimientos entre sus similares, ya que estímulos de esta naturaleza pueden apoyar el proceso productor de calidad, sin dejar de considerar las desigualdades de origen de los alumnos, las situaciones deficitarias de las escuelas que atienden a los sectores más pobres, las diferencias en la capacidad de gestión de los entes administradores. Frecuentemente, coinciden para hacer de la subvención de estímulo una herramienta que discrimina negativamente a la educación en el área

de la pobreza o la marginalidad. De aquí la necesidad de implantar sistemas de subsidios que, a la vez que incentiven esfuerzos de mejoramiento, tengan en cuenta los desiguales puntos de partida de los distintos componentes del sistema.

Gestión y práctica gerencial

Los fenómenos y procesos educacionales son difícilmente, por su naturaleza, modificables en corto plazo, por lo cual, debe planificarse una política educacional eficazmente transformadora de manera tal que aseguren su permanencia en el tiempo.

Una asignación bien centrada de los recursos es uno de los principios que debe caracterizar la nueva gestión. La discriminación según criterios relevantes es una de las modalidades principales que deben utilizar las actuales políticas para avanzar en la obtención de la equidad.

La gestión debe estar siempre atenta a los desempeños y a los resultados obtenidos, para corregir distorsiones, premiar logros y compensar las disparidades. La gestión planteada debe ser flexible y ágil, para responder a requerimientos cambiantes y complejas, en un ámbito de necesidades como es el de la modernidad. Esta condición sólo puede lograrse en la medida en que se cuente con un Ministerio con un adecuado número de profesionales en diversas disciplinas.

HACERLAS FUNCIONAR

¿Por qué algunas escuelas tienen éxito y otras fallan? Treinta años atrás la respuesta habría sido simple: recursos. Las mejores escuelas eran aquellas con los más abundantes equipos y el menor número de alumnos por profesor. La implicancia de esta observación era igualmente simple: para aumentar los niveles educacionales, lo que se necesita es invertir más recursos en las escuelas.

El problema con dicho análisis es que ha sido experimentado en la práctica y ha fracasado. Desde la mitad de los años 60 en adelante, los gobiernos europeos y el norteamericano han tratado de eliminar las escuelas pobres. Han gastado mucho dinero, pero las escuelas pobres aún existen. Mientras tanto, muchos gobiernos asiáticos han tenido éxito con escuelas pobres, graduando niños bien instruidos. La explicación del éxito educacional debe ser buscada en otro lugar: en el campo de la psicología, en vez del de los recursos materiales.

Lo que define a una buena escuela es su "ethos". Para ser exitosa, una escuela debe ser capaz de establecer una identidad e imponerla a sus alumnos. Las escuelas que gozan de un fuerte sentido de identidad persiguen metas claras, y pueden alterar sus métodos y ajustar sus incentivos si las metas son esquivas.

Fuente: Making it Work, pag. 16. The Economist, November 21st 1992 (Extracto traducido)

a) Los proyectos como un recurso.

La utilización del esquema de programas o proyectos es una manera de afrontar la modernización del Estado, ya que su lógica de diseño, evaluación y gestión, ampliamente difundida en diversos ámbitos - y que cada vez se adopta más en los sectores sociales - otorga flexibilidad y dinamismo a la gestión pública. Lo anterior pareciera ser un adecuado medio para satisfacer las necesidades de la sociedad y es una ventaja adicional que este esquema puede ser puesto en práctica a la par del necesario proceso de modernización del Estado.

Los proyectos representan una propuesta concreta de inversión, caracterizada en términos de sus componentes técnicos, financieros, institucionales y legales, con precisión de tiempo de ejecución y resultados esperados. El proyecto se debe diseñar para alcanzar un impacto puntual y de corto plazo y que se pueda desarrollar en forma autónoma e independiente.

Una de las ventajas del esquema de administración por proyectos es la eficacia de su gestión, es decir, realizar las acciones precisas para obtener los objetivos deseados. Los equipos específicos de alta eficacia y capacidad técnica, que además cuenten con un alto grado de cohesión grupal, tienen mayores probabilidades de acertar en cuanto a costos, tiempo de ejecución y cumplimiento de los objetivos acordados. Una vez alcanzados los objetivos, la estructura del proyecto se puede desmontar sin mayor dificultad, evitando así la perpetuación de organismos que respondiendo a lógicas anteriores, hoy se encuentran obsoletos y representan altos costos.

De las características principales de los proyectos aparecen como más atractivas para justificar su utilización las siguientes:

1. Son de duración fija, por lo tanto, los objetivos planteados deben traducirse en metas cuantificables en un período determinado. Lo más importante de esta característica es que los esfuerzos y recursos dedicados a un objetivo de políticas sean evaluados y una vez que se alcance el resultado esperado sea posible finalizar la respectiva línea de acción.
2. Son esfuerzos singulares, es decir, acciones que por su naturaleza se realizan por una sola vez, evitando su reiteración.

Una gestión responsable y eficaz debe responder a las necesidades cambiantes y complejas de la sociedad, en un contexto de incertidumbres como es el de la modernidad. Se necesita una cantidad importante de profesionales de diferentes áreas para llevar a cabo esta gestión.

b) La delegación de funciones y cooperación de otros actores.

Los niveles superiores de la organización deben delegar en los niveles intermedios y locales las competencias y tareas administrativas que éstos puedan cumplir, de manera de afrontar la misión del Estado en educación: garantizar iguales oportunidades educacionales, con contenidos educativos pertinentes para enfrentar el próximo siglo.

Un Ministerio de Educación moderno es capaz de realizar sus tareas permanentes por medio de su estructura regular, en armonía con programas o proyectos ad hoc, encargados de afrontar los problemas emergentes. Es decir, una organización capaz en que trabajen funcionarios de carrera con equipos ad hoc, convocados para cumplir un programa caracterizado por su novedad y acotado en el tiempo y, en caso de ser conveniente, la estructura regular incorpora estas acciones a la programación permanente.

Se deben efectuar las recopilaciones de los papeles y funciones para proponer un ordenamiento de organizaciones descentralizado y desconcertado, coherente, racional y eficaz. Entre las modificaciones que se pueden plantear está la de lograr la capacidad de análisis y el liderazgo en el diseño de las políticas localizadas, formando una División de Estudios, la cual, a través de la incorporación de expertos nacionales y extranjeros, aporte al sistema nuevos conocimientos, ya sea a través de programas de cooperación, consultorías o convenios, que permitan mejorar el aprendizaje de los escolares. También se debe considerar una División de Operaciones que permita gestionar eficazmente los diversos programas que contemplen las políticas impulsadas.

Desde el punto de vista jurídico normativo, se requiere que dichas regulaciones se adecúen a los nuevos objetivos estratégicos (ejemplos: descentralización curricular, libertad curricular, educación para el trabajo) que dan contenido a aquellos procesos de desarrollo. Para cumplir los objetivos anteriormente expuestos se debe tender a una regulación orgánica y sistemática de las acciones que debe realizar el Ministerio. Ello debiera significar reducir y aliviar la carga de reglamentaciones dispersa y excesiva que se cierne sobre el sistema educacional.

c) Los sistemas de información.

Se debe considerar también un sistema de información educativa que permita integrar las diversas tareas que se deben realizar de manera eficaz. Otra función que se deberá llevar a cabo es la interconexión con otros sistemas, tanto del sector público como de las universidades, centros de investigación y el sector privado. Este sistema de información debiera tener carácter público y permitir fácil acceso al conjunto de los actores del sistema y a la sociedad toda.

La constatación de las diferencias en la calidad educativa en las regiones, en los sectores urbanos o rurales, en los sectores socioeconómicamente más pobres, debe realizarse por medio de sistemas de medición. Un sistema nacional puede identificar áreas y unidades deficitarias y exitosas y permitir corregir las distorsiones, estimular los procesos y desempeños positivos y redistribuir los recursos, de modo de compensar las frecuentes disparidades que afectan a la educación.

Los indicadores de eficiencia, con datos como matrícula, asistencia, deserción, repitencia y otros, así como los estudios de costo son necesarios en la gestión de un sistema educacional. El procesamiento de información desagregada sobre niveles socioeconómicos de la población, de las familias y de los alumnos puede permitir la identificación de "zonas o establecimientos de alto riesgo educativo" y la adopción de las providencias del caso.

El clima de organización

En general, se tiende a hablar del clima de organización sin saber bien lo que significa. Podemos resumir que representa las percepciones que tienen los individuos de la organización para la cual trabajan y las posibilidades de aportar, recompensas, estructura.

La estructura orgánica y el estilo de liderazgo de los directivos tiene una fuerte efecto sobre el clima de la organización. La división del trabajo, las comunicaciones, las políticas y procedimientos, por un lado y la forma como lideran las organizaciones sus directivos, por otro, determinan en gran medida el clima de las organizaciones.

El clima no sería una preocupación para los sistemas orgánicos si los docentes y funcionarios que en él trabajan no afectaran con sus percepciones y motivaciones los resultados que se esperan, pero dicho clima se encuentra fuertemente relacionado con condiciones tales como autonomía, estructuras, recompensas, consideración, cordialidad y

estilos de liderazgo, los cuales tienen un claro impacto sobre la motivación, la satisfacción y el rendimiento. El clima es entonces el enlace entre las características formales de la organización y el comportamiento individual; una estructura y un estilo de liderazgo apropiados pueden ser condiciones necesarias para la eficiencia, pero es el clima el que en definitiva la determina.

En el sector de educación, además de hacerse las adecuaciones de organización que se necesitan para la gestión descentralizada, se debe formar al personal directivo, sobre todo de las escuelas, para lograr la eficiencia que se requiere del sistema, ya que la mayoría de los funcionarios que ocupan cargos directivos no cuentan con una buena base en gestión y liderazgo; la función del clima está directamente relacionada con los resultados. En condiciones cambiantes como aquéllas en que se debe desenvolver el sistema educacional, el clima de organización eficaz es aquél que, siendo más abierto, tiende a ser menos estructurado, lo contrario a la práctica habitual de la mayoría de los sistemas, los que elaborados en condiciones estables y de rutina, tienden a que la actitud de los individuos sea más restrictiva, estructurada y ordenada, no dejando espacio a la creatividad ni a los aportes.

Se deben entonces proponer para los diferentes niveles de gestión, políticas eficaces para el mejoramiento del clima de organización.

Asociado a este esfuerzo modernizador está el diseño de una política de mejoramiento de los recursos humanos y su gestión, con el propósito de tener funcionarios con iniciativa, creatividad y responsabilidad con respecto a sus resultados. Lo anterior se logra con programas de capacitación y la constante incorporación de nuevos recursos.

LA DIMENSION FINANCIERA DEL PROCESO

El financiamiento de la educación: punto clave

La importancia de ligar las políticas de financiamiento de un sistema educacional con las de mejoramiento de la calidad y de la equidad, de manera de apoyarlas y hacerlas sustentables en el tiempo, es un elemento crucial para obtener los resultados que necesita el país para su desarrollo socioeconómico y el apoyo al combate contra la pobreza.

La tasa de crecimiento de un país está directamente relacionada con la proporción de los ingresos que se destinan a inversión en capital humano y físico. La proporcionalidad adecuada y la pertinencia de lo destinado a educación formal, capacitación en el trabajo y otras formas de inversión son los elementos que forman el capital necesario para impulsar el crecimiento económico. La dificultad principal de las decisiones de inversión en este rubro, es el tiempo que demora la inversión en rendir sus frutos, siendo ello agravado por la época de cambios a alta velocidad.

El sistema de financiamiento de la educación tiene un carácter estratégico, sobre todo en un sistema descentralizado, puesto que además de entregar los recursos suficientes para la inversión en capital humano, debe ser capaz también de dirigir la oferta educacional de manera de hacerla consonante con las necesidades de desarrollo del país, de estimular la eficacia en el uso de los recursos y la participación de la sociedad en sus decisiones y financiamiento. La mayoría de los sistemas no utilizan su potencialidad, principalmente debido a su baja capacidad de estimular los rendimientos individuales y la incapacidad de integrar a la sociedad en las decisiones, limitándose a distribuir los recursos proporcionados por el Estado, de acuerdo con series históricas.

Las políticas modernas en educación deben ser complementadas con estructuras de financiamiento, que consideren montos e incentivos adecuados para desarrollar la inversión en las áreas prioritarias del desarrollo, para premiar logros. Se fomenta así la obtención de calidad y equidad en los sistemas, que permitan la participación de la sociedad en sus decisiones y estimulen la inversión de los privados y las familias, de manera de utilizar el potencial dinamizador de la educación en el desarrollo del país.

El impacto de las inversiones en recursos humanos

El desarrollo humano constituye el principal objetivo del desarrollo económico, desde que satisface el potencial de las personas incrementando sus habilidades y sacándolos de la pobreza. Los recientes trabajos académicos sobre los nuevos modelos de crecimiento destacan el crítico papel de los recursos humanos en la explicación de las divergencias en el bienestar humano y en el crecimiento económico. Asignan un gran énfasis a la importancia que revisten las condiciones iniciales de los recursos humanos para el futuro crecimiento y desarrollo. Cuanto mayor sea el desarrollo de los recursos humanos en relación con las otras medidas del desarrollo como el ingreso real per cápita, mayores serán las posibilidades de crecimiento y prosperidad. ¿Por qué? Las economías que cuentan con mayores recursos humanos para un ingreso real per cápita dado, probablemente se adaptarán mejor al cambio de los mercados y las tecnologías.

El énfasis sobre las inversiones en recursos humanos refleja la percepción de que éstas constituyen elementos centrales para reducir la pobreza e incrementar la productividad. Las mayores aptitudes y la mayor productividad revisten una creciente importancia para facilitar el ajuste a las cambiantes condiciones económicas, lo que a su vez reviste cada vez más importancia en la medida en que el mundo se vuelve más integrado, los mercados y las tecnologías cambian con mayor rapidez, y un mayor número de países en desarrollo adoptan estrategias orientadas hacia la exportación. Las considerables inversiones en recursos humanos facilitaron el rápido crecimiento de los países del este y el sudeste de Asia, al asegurar la amplia distribución de los beneficios del desarrollo, incrementando los incentivos a sacrificar el consumo actual de bienes, servicios y actividades recreativas en aras de los beneficios posteriores del proceso de crecimiento.

En vista del actual consenso latinoamericano sobre el desarrollo, los recursos humanos son considerados cada vez más como un elemento fundamental del desarrollo económico, la reforma social y la reducción de la pobreza. Los pobres se vuelven más productivos y participan en un desarrollo que es más equitativo y sustentable. Sin embargo, para que las inversiones en recursos humanos rindan sus frutos, resulta imprescindible la estabilidad macroeconómica, el uso efectivo de los mercados internos e internacionales y la aplicación de reformas gubernamentales e inversiones tendientes a promover la productividad. También se requiere una sustancial inversión adicional en recursos humanos para asegurar que los pobres tengan oportunidades en las economías y los sectores más dinámicos del futuro.

Fuente: Progreso económico y social en América Latina, Informe 1993, Banco Interamericano de Desarrollo.

Mecanismos adecuados de financiamiento también pueden generar beneficios económicos directos, como por ejemplo: la disminución de las tasas de repitencia y su consiguiente ahorro en recursos (en el caso de Chile, disminuir en un punto la tasa de repitencia nacional puede generar un ahorro anual de aproximadamente seis millones de dólares, solamente por concepto de pago de la subvención). Otro aspecto que se puede mencionar dentro de los beneficios directos es el aumento del PIB que produce el aumento de la productividad nacional generada por los alumnos egresados, que ingresan al mercado laboral con mayores y mejores competencias.

Las decisiones acerca de los montos destinados a educación y su utilización, debido a las altas cifras que ello significa, un 3,19% del PIB en Chile durante 1992, también hacen de esta materia un asunto clave. Cifras de esta magnitud, que representan más del 11% del presupuesto del sector público, no pueden seguir determinándose de acuerdo con las prácticas de asignar los recursos basándose en la serie histórica, sin efectuar las necesarias evaluaciones de costo eficacia. Se propone avanzar hacia el análisis de los costos que se deben proyectar, de modo de alcanzar determinados niveles de desarrollo en las áreas prioritarias, dados los niveles de eficacia que se requieren.

Los actuales recursos destinados a educación son en gran medida absorbidos por sueldos y salarios, tanto de personal docente como administrativo, dejándose escaso margen para decisiones sobre nuevas inversiones en el sector. Un análisis realista indica que, en el corto o mediano plazo, no se prevén grandes cambios en los montos dedicados a través del presupuesto público. Los nuevos aportes deben surgir de la optimización del financiamiento estatal y la obtención de nuevas fuentes.

Se presenta en este capítulo un análisis del sistema chileno de financiamiento descentralizado, sus logros, problemas y adecuaciones, para luego, presentar los elementos constituyentes de una propuesta de financiamiento con capacidad para apoyar el proceso de desarrollo económico, considerando las ventajas que presenta un sistema descentralizado.

Funcionamiento del sistema de financiamiento en Chile y sus problemas

La modalidad de financiamiento utilizada en Chile es el otorgamiento de una subvención a los propietarios de los establecimientos educacionales que cumplen los requisitos idóneos, correspondiente a una cifra mensual por alumnos que asisten efectivamente a las escuelas. Durante el proceso descentralizador y privatizador de los años 80 esta modalidad se revitaliza para transformarla en el mecanismo de financiamiento de las escuelas transferidas al sector municipal, al igual que para las privadas subvencionadas.

a) La evolución histórica.

El cálculo de la subvención, a comienzos de los 80, fue determinado por el costo medio de un alumno en el sistema centralizado, a lo cual se le adicionó un aumento de un 10%, quedando esta cifra indexada a la inflación. La subvención era considerada atractiva en sus inicios, ya que cubría todos los costos del proceso educacional en áreas con suficiente demanda. Al no considerar en la medida adecuada las discriminaciones de acuerdo con modalidades de enseñanza y con las condiciones de entrega de la oferta, esto comenzó a afectar financieramente a los municipios, principalmente a los rurales y pequeños.

La modalidad tampoco consideraba incentivos a los rendimientos diferenciados, siendo en la práctica un mecanismo de promoción de la privatización, ya que los privados con menor regulación y con políticas extremadamente liberales de administración de personal comenzaron a competir fuertemente con el sector municipalizado. Esta competencia se empezó a presentar principalmente en aquellas comunas en donde la demanda era atractiva y no donde existían problemas de oferta, produciendo el efecto que el Estado pagaba a quienes hacían ineficiente la oferta de los municipios, y no donde el privado debía apoyar la acción estatal.

El congelamiento de la reajustabilidad el año 1982, producto de la fuerte crisis económica, da comienzo a los déficit municipales en educación, lo que se agrava por la obligación de los municipios de absorber una gran cantidad de profesores supranumerarios, dadas las altas tasas de desempleo de la época y la inconveniencia política de los despidos masivos, lo que se realiza en años posteriores.

A partir de 1982 comienza una tendencia a la reducción del aporte del Estado a educación, situación que solamente comienza a ser invertida a partir de 1990 (ver cuadro siguiente). El efecto de esta disminución no afecta en toda su magnitud al sistema escolar, puesto que parte es asumido en cierta medida por la nueva distribución de la asignación según modalidad que se comienza a observar, siendo la educación superior la que comienza a disminuir su participación porcentual:

Cuadro N° 8
Gasto en Educación porcentaje del PGB

Año	Gasto Educ. % PIB
1980	4.71
1981	5.21
1982	6.06
1983	5.35
1984	4.91
1985	4.81
1986	4.23
1987	3.80
1988	3.83
1989	3.21
1990	2.98
1991	3.08
1992	3.19

Fuente: Ministerio de Educación

Cuadro N° 9
Porcentaje del gasto en educación por nivel de enseñanza

Modalidad	Año	1980	1990	1992
E. Preescolar		6.07	7.86	8.35
E. Básica		41.59	53.69	54.34
E. Media		16.78	18.32	16.77
Cient. Hum.		11.48	11.17	9.39
Técnica		5.30	7.15	7.38
Superior		35.19	19.55	19.77
Cultura		0.37	0.59	0.77

Fuente: Ministerio de Educación.

b) La eficiencia del sector público y privado.

En las bases del proceso descentralizador estaban dos aspectos de carácter financiero: la mayor eficiencia de la administración privada por sobre la pública, y los mayores recursos que serían aportados al sector por los privados. Ambos supuestos merecen comentarios.

La mayor eficiencia de los privados es marginal y no se da por mejores competencias en gestión, sino que se produce por el otorgamiento de condiciones laborales altamente inestables, bajos salarios, contratos por 10 meses, etc., con la consiguiente alta rotación de profesores y su directa relación con bajos resultados de los logros académicos. También esta situación se explica en la posibilidad de los privados de exigir condiciones de ingreso para obtener los mejores alumnos o la expulsión de aquéllos de bajo rendimiento, lo cual, en el caso de la administración municipal, no es posible realizar. Finalmente, la fuerte regulación estatal, representada por los dictámenes y auditorías de la Contraloría General de la República, condiciona la eficiencia de los municipios.

Por otro lado, el supuesto de la concurrencia del sector privado con mayores aportes económicos a la educación, luego de más de 13 años de la experiencia no se ha materializado

(ver recuadro: la municipalización vista por...), pudiéndose caracterizar el desempeño de los privados más bien como el de administradores de los recursos que el Estado destina a educación, más que como canalizadores de nuevos recursos.

La introducción de mecanismos de mercados en el sector de educación, bajo la modalidad de libre elección de los consumidores, ha traído importantes consecuencias; una política regresiva, especialmente para los grupos más marginados, incapaces de poder acceder a la información necesaria para tomar decisiones y un significativo aumento de la brecha de logros cognitivos entre los estudiantes que asisten a las diferentes modalidades de administración, es decir, ha producido inequidad en la distribución de los recursos del Estado..

El análisis que se puede realizar es que la modalidad pasa por una crisis seria, la cual no solamente se relaciona con los montos - los constantes déficit que se producen en el sector municipal así lo indicarían - sino también por su incapacidad de valorar los resultados obtenidos por los agentes educacionales individualmente. No existe ningún tipo de incentivos respecto a mejoras en los resultados, siendo los resultados del aprendizaje modestos, sin concordancia con las expectativas nacionales.

Cuadro N° 10

Transferencia de recursos adicionales para déficit en el sistema traspasado 1990-1992 (cifras en millones de pesos).

Año	Pesos nominales	Pesos diciembre 92
1990	2.600	3.888
1991	1.304	1.601
1992	3.875	3.875

Hoy día la subvención solamente alcanza a solventar algunos gastos y éstos son casi exclusivamente salarios, debido a la insuficiencia de sus montos, lo que unido a la poca discriminación de acuerdo con la modalidad o condiciones de la demanda educativa, y al exceso de la planta docente de una gran proporción de los municipios, genera grandes dificultades financieras, especialmente en aquéllos más pequeños. Las cifras nacionales de alumnos por profesor están en alrededor de 20, que es la cifra que obtiene en promedio un establecimiento insuficiente para cancelar el sueldo de los profesores. Este problema de sobredotación se arrastra por largos períodos; en 1984 la relación profesor alumno era de 24 en las municipales y en las no transferidas, de 20.

La municipalización desde la perspectiva de los administradores del nivel central y del local

Los resultados de las entrevistas a las autoridades comunales se presentan a continuación clasificados en preguntas dirigidas al análisis de la gestión financiera, gestión administrativa y gestión pedagógica.

Gestión financiera

a) *¿Ha logrado la municipalización un aumento del apoyo financiero privado a la educación?*

Los entrevistados reconocen el escaso aporte privado logrado, con excepciones basadas primordialmente en contacto directo con empresarios e industriales, ya sea el Director del establecimiento, directamente, o, logros del alcalde o gerente respectivo. Los aportes han sido en general en especies, por ejemplo, equipando un taller. Algunos dicen que antes de la municipalización conseguían más aporte privado. Con la municipalización disminuyó porque el empresariado pensó que se contaba con muchos recursos.

Las sugerencias que entregan ante esta situación reflejan enfoques ideológicos diversos:

- por un lado, se plantea la posibilidad de incorporar a los empresarios como socios de la Corporación (Alcalde de Renca); y,
- por otro, la sugerencia de integrar a la comunidad no en el aporte directo en fondos sino, más importante, en la fijación de las políticas (Alcalde de Santiago).

b) *Ley de subvenciones*

Existe insatisfacción con la operación de la ley, principalmente en lo que dice relación con el pago basado en la asistencia media. Por un lado, se señala que no existe consideración de las características específicas de las comunas, en especial de las rurales. Las variaciones en las condiciones climáticas y la menor motivación por la educación de los padres del medio rural, pone a las escuelas rurales en una situación muy difícil de financiamiento. Por otro lado, hay visiones contrapuestas en relación a la importancia que el pago por asistencia pudiera tener en la retención de los alumnos. Según algunos, los profesores igual se preocupan de retener al niño, según otros, es la clave de la retención. Como sugerencia, algunos señalan que se podría pagar la subvención en función de la matrícula tomada tres veces al año, otro sugiere que el 50% de la subvención se base en la matrícula y el 50% restante en la asistencia media.

El gobierno democrático ha propuesto al Congreso Nacional una reforma a la Ley de Subvenciones, en la cual modifica mecanismos y montos según nivel de enseñanza y localización del establecimiento, así como fija una nueva modalidad de reajuste de la subvención.

c) *Nivel de autonomía municipal para la distribución de los recursos que aporta el Estado*

Si bien se reconoce que el nivel central no les dice específicamente en qué gastar, la autonomía es muy relativa, derivado ello principalmente de que la subvención se ocupa prácticamente íntegra en el pago de remuneraciones. Manifiestan que en los primeros años de la municipalización realmente contaban con recursos como para "decidir" en qué invertir. En cambio, se sienten ahora con las manos amarradas.

El mejoramiento del nivel de la subvención dará más posibilidades a los sostenedores interesados en el mejoramiento de la calidad de la educación para invertir en recursos didácticos e infraestructura.

d) *¿Existe algún ítem en el cual se hayan interesado especialmente por invertir?*

Los ítems más mencionados son el mejoramiento de la infraestructura y aportes para el perfeccionamiento del profesorado. Además, se señalan aportes específicos para la implementación de talleres técnicos y para la dotación de computadoras para las escuelas.

Fuente: Latorre, Carmen Luz y otros, La municipalización de la educación: una mirada desde los administradores del sistema, PIIE 1991.

c) El complejo problema de los recursos humanos: los profesores.

Un cambio importante en relación con las condiciones laborales del profesorado, factor que en gran medida explica el rechazo a la municipalización por los docentes, se produce al iniciarse los años 90. A fines de 1989, se presentó el proyecto de Estatuto de la Profesión Docente al gobierno democrático recientemente elegido, comprometiéndose éste a proponer una ley de estatuto docente. En 1990 se envió al Congreso Nacional el proyecto ley que establece un Estatuto de la Profesión Docente. En 1991 el poder Legislativo aprobó dicha ley. " La aprobación del Estatuto de los Profesionales de la Educación (Ley N° 19.070) corrige la ausencia de regulaciones específicas para el trabajo docente, reconoce a éste su carácter profesional y pone término a la discrecionalidad en la administración del personal docente, que llevó a situaciones de arbitrariedad y de desmedro de ese personal. Sin embargo, la ley se aprobó en términos que preservan **la gestión municipal del personal de educación.**"⁷⁸

El Estatuto también definió las características de la carrera profesional de los educadores del sector municipal en relación con: i) las formas de ingreso a la carrera (ingreso a la dotación); ii) los procedimientos para determinar las dotaciones docentes de cada municipio; iii) los requisitos para ser docente de escuelas municipales, la calidad de los contratos y las modalidades para acceder a los contratos. También se fijó un salario mínimo nacional para todos los docentes del sector municipal así como las variables que inciden en el incremento de los mismos: la antigüedad (bienios), el perfeccionamiento, el desempeño de cargos directivos y el desempeño en condiciones difíciles⁷⁹. En suma, se reglamentaron aspectos decisivos para permitir mejores condiciones laborales de los maestros⁸⁰.

Esta legislación híbrida que genera un Estatuto de carácter nacional manteniendo las competencias en relación con el personal, infraestructura y equipamiento, administración de recursos financieros en manos de los municipios (entes locales y descentralizados), trata de ser solución a los graves problemas detectados; sin embargo, su aplicación no está exenta de dificultades.

⁷⁸ II Conferencia Iberoamericana de Educación. "La Descentralización Educativa". Santafé de Bogotá, Colombia, 4 al 6 de noviembre de 1992.

⁷⁹ Esta última asignación se realiza a la escuela y no es propiedad del docente pues él la recibe durante su permanencia en ella. Las escuelas que reciben esta asignación (que se realiza año a año, de acuerdo con antecedentes presentados a los Departamentos Provinciales del Ministerio) son normalmente escuelas de alta ruralidad y aislamiento.

⁸⁰ En el caso de los profesores del sector privado fueron adscritos al régimen laboral prescrito por el Código del Trabajo.

Dos aparecen como las dificultades mayores, que no han tenido una adecuada solución:

- Para poder aplicar el Estatuto, ya que implica mayores costos, se creó un fondo complementario además de la subvención ordinaria, el cual es aportado al municipio por el Estado. Cuando existen discrepancias entre los recursos que estima requerir el municipio en relación con el aporte que está realizando el Estado, existe una instancia de apelación de cada municipalidad en donde participan los viceministros de Desarrollo Regional y de Educación. En la práctica, este mecanismo posee un rasgo enormemente centralista y ha significado reuniones de apelaciones por semanas entre los viceministros y casi todos los municipios del país (que pasan en una cola interminable a negociar, uno a uno). En casi la totalidad de los casos no coinciden los cálculos de aprovisionamiento del Fondo que realiza el Ministerio con los de los municipios.
- Muy ligada a lo anterior, y probablemente una de las causas principales del déficit que poseen hoy los municipios en materia educacional, está la fijación de las plantas que el mismo Estatuto reglamentó; los criterios para determinarlas son el número de alumnos por plantel educacional por niveles y cursos, así como también el tipo de educación y la modalidad curricular de la misma (alguna modalidad especial). Estas dotaciones son presentadas a los Departamentos Provinciales de Educación (órganos desconcentrados del Ministerio), los cuales pueden observarlas; si la observación no fuera aceptada por el municipio, éste, nuevamente puede apelar a los respectivos viceministros de Desarrollo Regional y Educación.

La dotación docente nuevamente ha sido un rompecabezas mayor ⁸¹. Lo que se observa es que: i) ésta tiende a crecer y no a disminuir, sin embargo, la matrícula (de básica) se mantiene constante y más bien se prevé que disminuirá; ii) no existe una tradición de control y supervisión en el nivel local para determinar los recursos humanos necesarios de acuerdo con cada realidad y tampoco es la solución llegar a normas rígidas de carácter nacional que no consideran la particularidad de cada municipio.

En resumen, una de las dificultades mayores que enfrenta la municipalización como estrategia de descentralización hoy en día en Chile está muy asociada al financiamiento y éste a los estatutos laborales del personal; aparentemente, el Estatuto no ha contribuido a resolver

⁸¹ Para dimensionar el problema, los docentes de todo el país son 139.366 (a diciembre de 1992) y las dotaciones crecieron en aproximadamente 3000 docentes entre el año 1992 y 1993, lo que representa un 2,1% de crecimiento en un año, esta tendencia ha sido constante en los últimos años a pesar de que la matrícula ha permanecido constante y más bien tiende a la baja. (Fuente: F. Ríos y otros, Las dotaciones docentes, mimeo de circulación interna, Ministerio de Educación).

problemas en este sentido. No es fácil resolver este dilema pues encierra múltiples implicancias sociales y políticas.

Se exploran vías de solución para lo que se considera sobredotación de personal: i) flexibilización del Estatuto o simplemente descentralizar la negociación de condiciones salariales directamente a cada municipio (ello significa algún grado de mayor inestabilidad laboral del profesorado); ii) incentivos para apresurar la jubilación del personal de mayor cantidad de años de servicio; iii) planes de reconversión de personal (que puede ser interna hacia las modalidades donde existen carencias o aumentos de cobertura y también, externa hacia otros campos laborales). No se ha explorado disminuir la relación profesor / alumno (45) pues esta alternativa se considera muy onerosa, además de estimarse de acuerdo con cifras que se manejan, que en realidad es la excepción, el curso de esa cantidad de alumnos (buenas escuelas de ciudades grandes) y que los promedios son bastante más bajos (bordean los 20 a 24 alumnos por profesor).

d) Formas de aportar más recursos a educación: donaciones y financiamiento compartido.

La situación de los déficit municipales se ha traducido en deterioro de la infraestructura educacional, inexistencia de equipamiento científico, deportivo, audiovisual, etc., y principalmente en bajas muy importantes en la calidad de los resultados obtenidos, situación que comienza a ser invertida a partir de 1990, con la incorporación de importantes recursos a través de los programas que comienza a impulsar el Ministerio.

A pesar del avance de los resultados de las escuelas que se encuentran bajo la acción concentrada del Ministerio, que utiliza el esquema de proyectos y aporta financiamiento dirigido a acciones específicas, existe la urgente necesidad de transformar al financiamiento por la vía de subvenciones como el principal elemento dinamizador, acompañado por estas nuevas formas de aportar recursos al sector .

Existen en la actualidad algunas intentos de modificaciones, como es el caso de la ley de financiamiento compartido (Ley 19.247), cuya intencionalidad es acercar recursos privados a educación, especialmente de los padres, de manera de producir un ahorro, destinándose los recursos a centrar acciones en aquellos establecimientos de condiciones más carenciadas.

La ley mencionada apunta a que en aquellos casos en que las familias puedan pagar un aporte por escolaridad lo realicen, descontando según una tabla, un porcentaje de la subvención estatal y produciendo el ahorro mencionado.

El principal obstáculo que enfrenta un sistema como el aplicado es la diferenciación que se comenzará a observar entre los establecimientos financiados por el Estado, en donde el monto incremental de fondos que podrá recibir un establecimiento que atienda a una comuna de sector de medianos ingresos, aproximadamente \$17.500, sin duda generará una brecha que no podrá ser compensada con los ahorros producidos, otorgados a un establecimiento de sectores de pobreza. Otro problema que se puede presentar es la discriminación en el acceso a la educación financiada por el Estado, es decir, la que ocurra cuando un alumno no pueda acceder a un establecimiento debido al monto del financiamiento compartido. Ambas situaciones son claramente un retroceso en términos de la equidad, uno de los ejes de las nuevas políticas.

Se deben introducir reformas a la ley, como de hecho se están proponiendo, de manera que existan verdaderas posibilidades de recibir el aporte de los padres, pero que también apoyen el objetivo de equidad.

Sin aún tener un juicio sobre el sistema, para el año 1994, según los datos preparados por el Ministerio de Educación, la matrícula que se incorpora al financiamiento compartido es presentada en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 11
Aporte de recursos vía financiamiento compartido para
1994.

		Antes de Modificaciones (Feb.1994)				Con Modificaciones (Marzo1994)				Diferenciales	
		Establecimientos		Matrícula		Establecimientos		Matrícula		Estab	Matrícula
Municipal	Fin.Comp.	0	0.0%	0	0.0%	28	0.4%	17,787	1.0%	28	17,787
	Gratuito	6,324	100.0%	1,744,954	100.0%	6,296	99.6%	1,727,167	99.0%		
	Total	6,324	100.0%	1,744,954	100.0%	6,324	100.0%	1,744,954	100.0%		
Particular	Fin.Comp.	232	8.4%	141,551	14.5%	857	31.2%	516,474	52.8%	625	374,923
	Gratuito	2,517	91.6%	837,256	85.5%	1,892	68.8%	462,333	47.2%		
	Total	2,749	100.0%	978,807	100.0%	2,749	100.0%	978,807	100.0%		
Total	Fin.Comp.	232	2.6%	141,551	5.2%	885	9.8%	534,261	19.6%	653	392,710
	Gratuito	8,841	97.4%	2,582,210	94.8%	8,188	90.2%	2,189,500	80.4%		
	Total	9,073	100.0%	2,723,761	100.0%	9,073	100.0%	2,723,761	100.0%		

Fuente: Ministerio de Educación

		Ingresos Proyectados		Descuento	
		Men. \$M	Prom.Alumno	Mensual	Relación
Municipal	Ahora	\$ 23	\$ 1,293	0.26	1%
	Antes	\$	\$	0	0%
Particular	Ahora	\$ 1,179	\$ 2,283	35.41	3%
	Antes	\$ 325	\$ 2,296	130.13	40%

De los cuadros anteriores se desprende que la nueva modalidad de financiamiento compartido ha tenido mayor impacto en el sector privado subvencionado, en donde la matrícula que se acoge a dicha modalidad sube del 14,46% al 52,77%, lo que en recursos significa un aporte neto de 10.246 millones de pesos anuales más al sistema.

Lo anterior es producto, en parte, por la baja del porcentaje de descuento que se realiza de la subvención por el aporte que realizan las familias, esta relación baja de un 40% a un 3%. Es necesario estudiar a que quintil de ingreso pertenecen las familias que han tomado esta decisión de mayor aporte, en todo caso, éste, en promedio por alumnos es levemente inferior al que se registraba anteriormente.

En el caso del sector municipal, en donde solamente la enseñanza secundaria puede optar a este esquema, solamente el 1% de la matrícula accede a esta modalidad.

En el caso de observarse que estos ingresos provienen de los quintiles más ricos, se produce un efecto preocupante: al bajar los descuentos por aporte directo, el sistema tendrá menos descuentos anuales por un monto de 1.134 millones de pesos, que no podrán ser reasignados a programas de focalización, como era el principio utilizado en el esquema anterior.

En general, se puede decir que el sistema nacional de financiamiento chileno debe ser objeto de una profunda reforma, de manera de hacer efectivos los recursos destinados. El sólo aumento de los recursos no soluciona los problemas, y se traduciría en una pérdida de eficacia; lo que se debe realizar es una forma en que con participación se alleguen más recursos, que éstos sean mejor utilizados y relacionados con los objetivos de desarrollo del país; la modalidad de la entrega debe sufrir profundas modificaciones. Ejemplos como el financiamiento de proyectos de mejoramiento educativo son una buena experiencia en ese sentido.

Se mencionan a continuación algunos puntos que se deben tratar de manera de hacer más eficiente el financiamiento de la educación en el esquema descentralizado que se utiliza en la actualidad.

Los municipios como administradores responsables

La municipalidad en Chile, después de un largo período de tiempo en que ha administrado el sector de educación, no ha querido hacerse plenamente responsable de dicha gestión. Esta baja aceptación dentro del aparato de administración municipal es en parte debida al constante problema causado por los persistentes déficit derivados de la mala gestión, no se la percibe como el conjunto de oportunidades que este sistema puede generar en la comuna.

Se puede reconocer que existen cambios con la democratización de los municipios en 1992, pero éstos se dan en ambos sentidos, desde autoridades responsables de la gestión

financiera, con algunos niveles de éxito a pesar de las condiciones de partida, hasta otras autoridades que han aumentado irresponsablemente las dotaciones u horas docentes, produciendo déficit en los sistemas locales que anteriormente no tenían.

La nueva ley sobre municipalidades, inexcusablemente, tampoco es capaz de visualizar la importancia estratégica de la gestión educacional, dejando supeditada su administración a un departamento de desarrollo comunitario, tercera línea jerárquica dentro de las autoridades locales

Lo anterior también es apoyado desde el nivel central por las constantes ocasiones en que, debido a la insuficiencia de la subvención, se asignan fondos extraordinarios para poder cubrirlos, generando la permanente sensación de dependencia financiera del Mineduc (“ en algún momento se abre la ventanilla”), lo cual no fomenta una gestión responsable.

Una manera de apoyar el proceso descentralizador es otorgar los niveles de financiamiento adecuados, y que los municipios sean responsables de su gestión, manteniendo en el nivel central la posibilidad de financiar proyectos de acción específica en los establecimientos, relacionados con las materias extraordinarias, y no con lo que debiera ser considerado como gasto ordinario.

Lo anterior significa realizar un nuevo estudio sobre la subvención, los mecanismos de incentivos asociados, su discriminación por las características de la oferta y sus métodos de control.

Finalmente, hay que mencionar los impedimentos ocasionados por la Contraloría General de la República que, con sus observaciones y dictámenes restringe seriamente una administración financiera eficiente y autónoma del sistema de educación municipal. Se debe avanzar hacia un control más aleatorio, y basado en los resultados más que en la formalidad de los procesos. Otros temas que es necesario enfrentar son:

a) La falsa dicotomía técnico-administrativa

La responsabilidad del municipio en la gestión está desequilibrada, debido a la artificial división que se produce entre la responsabilidad de lo técnico pedagógico y lo administrativo en los establecimientos educacionales. Hoy día el Ministerio exige exclusividad sobre los aspectos técnicos, como si pudiesen ser separados de los administrativos. Es difícil mantener un sistema en que se es responsable solamente de un aspecto de la gestión y otro organismo distinto es el encargado de las materias importantes.

La situación anterior es evidentemente anómala, no permite hacer responsables a los municipios de la integralidad de la gestión. Se debe avanzar hacia una gestión responsable e integral del municipio, el cual debe dar cuenta de ella a la comunidad; ésta será una manera de optimizar el uso de los recursos, y es un mecanismo potencial para acceder a fuentes locales de financiamiento al poder generar proyectos locales, e interesar a los privados para su financiamiento.

b) El estatuto docente

El estatuto docente, dictado con la llegada del nuevo gobierno, es uno de los elementos que torna rígido el sistema de financiamiento. Al fijar las rentas de los profesores, que representan al menos el 90% de los ingresos por subvención, no permite al municipio ninguna capacidad de gestión, aún a pesar de que los ingresos sufren cierta variabilidad asociada a la matrícula.

Asociar las rentas de los profesores a la permanencia en el sistema y a un perfeccionamiento basado en las horas de asistencia y no al desempeño del maestro es un elemento que impide el funcionamiento adecuado del sistema. Se deben mejorar los salarios de los docentes, pero estas mejoras, al igual que en la mayoría de las profesiones, deben estar asociadas a la capacidad, la calidad de la entrega y la escasez del mercado. Esto evidentemente cobra mayor relevancia en el caso de la educación.

c) Financiamiento compartido e incentivos tributarios

En lo relacionado al financiamiento compartido, se debe incentivar un mayor aporte de los padres al financiamiento de la educación, como se realiza en la ley antes comentada, pero se debe resguardar que no se produzcan diferencias en el acceso a la educación. Lo anterior se puede lograr por medio de algún mecanismo compensatorio que utilizando parte de dichos fondos, además del ahorro producido por la subvención, se destine a los establecimiento más carenciados.

Una segunda materia que se debe resguardar es el acceso de cualquier alumno, sin importar si su familia se compromete o no a pagar la cuota, lo cual puede manejarse con becas otorgadas por el mismo establecimiento.

Una materia que abre grandes posibilidades de agregar recursos para el sector es lo referente a la destinación del 2% de las utilidades de las empresas a proyectos del sector

educación. Lo anterior se ve facilitado por una creciente práctica en las escuelas de acceso a financiamiento de proyectos. Se debe generar la capacidad al interior de los municipios de ser eficientes en la obtención de estos recursos, los cuales deben ser además de una nueva fuente de financiamiento, una manera de romper el aislamiento del sector y acercarlo a la comunidad, a la empresa, etc.

Un modelo posible

La mantención de un sistema escolar requiere una mínima cantidad de recursos, tales como edificios, muebles, equipamiento educacional, material de instrucción, profesores, administrativos, etc., en donde cada uno de estos elementos cumple un papel importante; la falta de cualquiera de ellos baja considerablemente los niveles de efectividad del sistema.

Un modelo de financiamiento de la educación debe considerar tres elementos principales: los costos, los incentivos y los controles. Además, debe tener especial cuidado en las condiciones de acceso de la población. Las materias mencionadas se analizan brevemente a continuación.

a) Los costos.

Se deberá formular una ecuación de costos para las diferentes modalidades de la educación, que permita el financiamiento y mantención del sistema en los diferentes aspectos de costos que ello implica, así como también deberá proponer un mecanismo de reajustabilidad, que permitiendo mantener los equilibrios macroeconómicos nacionales, no dé lugar a los deterioros que, se empiezan a producir cuando el financiamiento comienza a ser insuficiente por retraso en su reajustabilidad.

Entre los costos que se deben considerar en este modelo, están los llamados institucionales, como los privados, al incorporar la alternativa de financiamiento compartido. Los principales costos en educación están dados por la siguiente enumeración:

- | | |
|---|---|
| - | Costos institucionales (de los oferentes) |
| - | Costos corrientes |
| - | salarios profesores |
| - | salarios administrativos y no docentes |
| - | materiales |

- consumos básicos
- mantención
- Costos de inversión
 - infraestructura
 - equipamiento
- Costos privados (de las familias)
 - Matrícula
 - Costos distintos de la matrícula
 - materiales y libros
 - vestuario
 - alimentación
 - transporte
 - Costos de oportunidad

b) Los incentivos.

Asociada a los nuevos montos de las subvenciones debe existir una clara política de incentivos que permita premiar a escuelas que mejoren sus resultados. Asignaciones especiales a los profesores de aquéllas escuelas que se mantengan dentro de las mejores de la comuna (o provincia, o región), que se traduzcan en incrementos salariales o nuevos materiales para la escuela, sin descuidar a aquellas de malos resultados, a través de atención especial en apoyo técnico y también creando los incentivos para que éstas mejoren.

También, deben estudiarse incentivos para mejorar la eficiencia interna de los sistemas escolares que los que sean más eficientes dispongan de mayores recursos para inversión

En la actualidad, en Chile se cuenta con un sistema censal de medición de la calidad de la educación básica - el SIMCE -, el que se encuentra en expansión hacia la educación media. Este sistema puede transformarse en la base de un sistema de incentivos de esta naturaleza.

c) Los controles.

Los controles propuestos deben estar basados en una moderna tecnología computacional y técnicas estadísticas de control. Una adecuada combinación de los dos elementos permitiría establecer sistemas de control, los que resguardando el buen uso de los recursos del Estado, permitan que los establecimientos funcionen sin la presión del control censal "duro".

d) Acceso de la población.

Uno de los elementos importantes que debe contener las políticas de financiamiento de la educación es asegurar las condiciones de acceso a la población, antes y durante el proceso escolar. Antes se deben considerar programas de atención preescolar para las familias de más bajos ingresos, de manera que los niños puedan recibir el estímulo necesario, la que por situación socio económica no se da. Otra medida a resguardar es el acceso durante el período escolar, para intentar disminuir las dificultades de algunos grupos al respecto: transporte, trabajo, educación de los padres.

LA DIMENSION PEDAGOGICA DEL PROCESO

La descentralización y desconcentración pedagógica

Existen experiencias muy desarrolladas de transferencia de una serie de competencias desde el nivel central o intermedio al ámbito local y escolar. Uno de los ejemplos a que más se ha recurrido para mostrar el sistema educativo descentralizado en lo pedagógico es el inglés (Similar cosa ocurre con el de los EE.UU.).

" Las LEA o autoridades educativas locales (comités de educación de las dos demarcaciones territoriales británicas: condados y distritos metropolitanos) son las encargadas de atender las necesidades educativas de la población desde la educación preescolar hasta ciertas modalidades de educación postobligatorias, a excepción de las universitarias. Conceden becas y subvenciones;contratan al personal docente y a los inspectores locales, entre otros; sostienen la infraestructura escolar (proporcionan y conservan los edificios y suministran sus equipamientos), y deciden la política educativa de su jurisdicción. Asimismo, tienen representantes en los cuerpos de gobierno de los centros, y amplias facultades en el nombramiento de directores y en las orientaciones curriculares de los mismos"⁸².

En América Latina nos encontramos lejos de estas realidades; sin embargo, en muchos de nuestros países se llevan a cabo dinámicos procesos de avance que buscan el acercamiento de múltiples decisiones educativas al ámbito local, teniendo presente que no hay recetas como solución para resolver los acuciantes problemas de nuestros sistemas educativos. Se puede constatar que existe un consenso general en los diversos círculos especializados respecto de la necesidad de romper con el verticalismo y centralismo de nuestros currículos.

Al recordar los ejes de la política educativa de la década se nos señala "La presentación de las principales líneas de cambio actualmente vigentes en América Latina se puede organizar, desde el punto de vista puramente analítico, en tres grandes ejes:

- desde el punto de vista político, donde la idea-fuerza es la del consenso nacional en educación;

⁸² I. Egido y C. Hernández, Cuadernos de Pedagogía, Nº 172, Editorial Fontalba, Barcelona, España.

Hay que indicar sin embargo, que a partir de una ley promulgada en 1988 se está produciendo una drástica reforma en relación a lo que tradicionalmente ha sido el sistema escolar británico. Los ejes de esta reforma apuntan a centralizar una serie de competencias que estaban en manos del nivel local y por lo tanto, buscan hacer perder poder relativo a los LEA.

El destino de la reforma aún es incierto, mas es indudable que asistimos a una transformación estructural de lo que hemos conocido como el sistema escolar inglés.

- desde el punto de vista estratégico, donde la idea-fuerza es la prioridad del cambio en los estilos de gestión escolar;
- desde el punto de vista pedagógico, donde la idea-fuerza es la necesidad de introducir una lógica de reforma curricular a partir del concepto de satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje"⁸³.

Los temas de la agenda vinculan fuertemente la gestión educacional con los cambios educativo curriculares; pareciera que ambas dimensiones no son procesos separables si se quiere obtener una educación de calidad. El mismo autor anteriormente citado, haciendo referencia a experiencias de reforma curricular realizadas y apoyadas por el Banco Mundial entre los años 1963 y 1984, señala que "La evaluación de sus resultados indica que no han sido exitosos porque prestaron poca atención a los procesos administrativos y educacionales requeridos para que los cambios en los contenidos se traduzcan en mejores resultados de aprendizaje".

Es por tanto factible pensar que a los procesos de descentralización administrativa, iniciados en su gran mayoría en la década pasada, se acoplen procesos de descentralización y desconcentración pedagógica. Ello, tanto en los niveles intermedios (la Región y el municipio) como en el nivel más básico del sistema (las escuelas).

Los propósitos se inscriben en la agenda educativa de transformación de la gestión y transformación curricular para mejorar la calidad y equidad de la educación, poniéndola en sintonía con las demandas sociales y del sistema productivo. Necesitamos una educación que se haga cargo de la diversidad cultural de la población, que sea un servicio de gran excelencia y asegure igualdad de resultados a pesar de las diferencias socio-culturales de los niños, necesitamos una gestión educacional flexible y abierta a las demandas de la comunidad y el entorno, necesitamos un profesorado con alta motivación para la tarea, que trabaje en equipo y resuelva con autonomía los problemas pedagógicos que se le presenten, dispuesto a dar cuenta de los resultados de su trabajo a la comunidad.

A todos los propósitos enunciados contribuye el aumento de la capacidad de toma de decisiones de los niveles local y escolar. También contribuyen la ganancia de autonomía del nivel regional para plasmar propuestas educativas o proyectos que respondan a las necesidades de la realidad geográfico-histórica que representan.

⁸³ J. C. Tedesco, Nuevas estrategias de cambio educativo en América Latina, Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, UNESCO/OREALC, N° 28.

Ahora, ¿qué dimensiones son descentralizables pedagógicamente? . Mencionaremos al menos: i) el currículo, así como el diseño y ejecución de proyectos educativos; ii) decisiones respecto de los insumos del proceso educativo (los textos y material didáctico), iii) el perfeccionamiento y capacitación en el servicio de los profesores, y iv) el control y la supervisión técnico-pedagógica.

En las próximas líneas formularemos algunas propuestas que pudieran ser de utilidad para viabilizar los procesos de descentralización pedagógica, señalando en algunos casos experiencias al respecto que se han vivido en Chile.

La descentralización del currículo y los proyectos educativos

a) El contexto

Se ha fomentado una pedagogía de la homogeneidad, que desconoce la diversidad, y es por tanto inadecuada para la realidad de una escuela masiva en donde se presenta una gran heterogeneidad en la población de alumnos. Ello es muy fuertemente fomentado por las propuestas curriculares en vigencia.

Parece necesario, desde el nivel local, el municipio y la escuela, generar las bases y condiciones para el desarrollo de una pedagogía de la heterogeneidad, que flexibilice el trabajo escolar, que responda a las necesidades diferenciales de aprendizaje de los niños. Una pedagogía de la diversidad se ajusta más a modalidades descentralizadas de determinar el currículo, ya que en la medida en que cada escuela ajuste su oferta educacional a las circunstancias y realidad de los niños que atiende deberá tener por efecto un aumento de sus posibilidades de aprendizaje.

Lo anterior exige asegurar la participación activa de las comunidades educativas; las de socialización: familia y vecindario, la comuna (municipio); las pedagógicas: docentes y padres en el proceso de diversificación pedagógica, ya que éstos son sus actores principales. Ello sin perder de vista la necesidad de un centro con un fuerte liderazgo al interior del sistema.

Es necesario reconocer en la diversificación un elemento clave para elevar la calidad de la educación, y ésta "no se da aisladamente ni en el vacío. Podrá surgir a partir de la generación de **estrategias integrales**, capaces de dar lugar a que se invierta el sentido de las relaciones del aparato educativo, **desde la base hacia el centro, que promueva una mayor autonomía en la toma de decisiones, fomentando la responsabilidad y la**

iniciativa de las propias comunidades, tanto en la articulación de sus propias demandas de educación como en la generación de alternativas y posibles soluciones".⁸⁴ (negritas nuestras).

b) El currículo y la realización de proyectos educativos

Existe una experiencia histórica centralista y muchas veces, desde la perspectiva de la gestión, se da una débil voluntad real para producir una transferencia de la toma de decisiones hacia la base del sistema. "Si las elites o los políticos locales capturan el sistema escolar descentralizado; si no existen mecanismos que aseguren oportunidades educacionales equitativas a las municipalidades (escuelas) o regiones más pobres, o si no se implementa un nuevo sistema de toma de decisiones con responsabilidades claras, entonces quizás sería mejor mantener un sistema centralizado"⁸⁵.

Aún estamos muy lejos de poseer las aptitudes institucionales, capacitación del personal, insumos educativos adecuados (textos, guías, etc) y la capacidad de gestión para lograr grados altos de autonomía en cada unidad educativa, que les permitan desarrollar sus propios proyectos educacionales.

Además, es importante recordar que "Con excepción de los países que tienen una estructura altamente centralizada, como es el caso de Cuba y algunos países asiáticos, no es común encontrar sistemas en que se defina el currículo exclusivamente en el nivel central, ni tampoco países en que éste se defina totalmente en los niveles intermedios o a nivel de institución escolar.

Actualmente, los gobiernos parecieran buscar, como opción de descentralización, un equilibrio entre la toma de decisiones a nivel central y la delegación de responsabilidades en la toma de decisiones, hacia los niveles intermedios y establecimientos escolares. Se asume así un

⁸⁴ C. Muñoz Izquierdo (editor), "Calidad, equidad y eficiencia de la educación primaria: estado actual de las investigaciones realizadas en América Latina", pág. 174, REDUC-CEE, 1988.

⁸⁵ E. Schiefelbein, L. Wolff, "Repetición y rendimiento inadecuado en escuelas primarias de América Latina: magnitudes, causas, relaciones y estrategias". Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, N° 30, pág 17 a 50, Stgo., Chile, UNESCO/ORELAC, abril 1993.

papel más estratégico que de ejecución, dándose espacio a la participación de los diferentes actores y resguardando la función orientadora y reguladora"⁸⁶.

Es pertinente conceptualizar las propuestas de descentralización curricular como un tipo de descentralización funcional. En alguna medida el Estado central, a pesar de que transfiere importantes competencias, siempre mantiene prerrogativas importantes; estos mismos autores nos señalan los límites que ponen normalmente los Estados centrales en los procesos de descentralización del currículo (recogiendo la experiencia mundial) "En términos generales, puede decirse que las autoridades centrales suelen reservarse la atribución de determinar los fines nacionales de la educación y de los niveles, de formular políticas nacionales, incluido el currículo nacional común, prescribir elementos del currículo y criterios de contextualización, y proporcionar criterios de evaluación. Junto con ello, asumen la función de revisar el currículo nacional cuando sea necesario y, en algunos casos, de evaluar sus resultados".

En definitiva, las propuestas descentralizadoras del currículo a lo menos deberán asegurar una educación mínima común para todos, garantizando la unidad del país, y por otro lado pretenderán posibilitar la diversificación y la incorporación de los contextos de cada realidad local al mismo currículo.

En definitiva, descentralizar el currículo y a la vez avanzar en el desarrollo de la capacidad de las escuelas para preparar y ejecutar sus propias propuestas pedagógicas implica avanzar en la sustitución de un currículo demasiado homogéneo, teórico y enciclopedista, hacia uno más centrado en rescatar la diversidad local, con un núcleo o marco de referencia básico que permita su adecuación a cada contexto y permita libertad de acción a cada unidad educacional.

Por otro lado, la elaboración de proyectos educativos en cada escuela puede fomentar el desarrollo de prácticas que aumenten la capacidad de gestión pedagógica de los equipos de docentes, es decir, produzcan y mejoren la reflexión en torno a sus prácticas pedagógicas y resultados del aprendizaje de los niños, permitan el trabajo en equipo para la resolución de problemas, la búsqueda de acuerdos o alianzas con los otros actores educativos, etc. Los proyectos pueden institucionalizar espacios de reflexión sobre las prácticas pedagógicas en cada escuela que hagan posible la generación de proyectos educativos. **Similar proceso se**

⁸⁶ L. Cariola y otros, "La experiencia internacional en el diseño curricular y en las estructuras de los niveles medios de los sistemas educativos" MECE/MEDIA Mineduc, 1993.

puede transferir al municipio y la Región, que son estructuras institucionales más complejas.

En la escuela una educación para la diversidad⁸⁷ y la heterogeneidad, nos dirán algunos autores, posee algunos ejes clave a ser considerados: i) "requiere considerar a la totalidad del alumnado," no sólo este alumno "promedio" muchas veces inexistente; ii) "el tipo de intervención necesita el funcionamiento colectivo y articulado de la escuela-dirección y coordinación, proyectos de equipo, profesores dinámicos, capacidad de gestión de los recursos"; iii) la programación escolar cotidiana requiere "programaciones ordinarias de las diferentes áreas curriculares" que traduzcan permanentemente la propuesta curricular nacional; iv) obliga al diseño de "criterios de agrupamiento del alumnado que aseguren la composición heterogénea de los grupos en sexo, intereses, ritmos, capacidades, valores culturales, etc."; v) finalmente, se requiere "trabajo en equipo del profesorado para enfrentar con éxito la gestión de la diversidad de procesos de aprendizaje de los niños, pues es inviable esa tarea como individual de cada profesor".

Una escuela para la diversidad hace posible:" i) que los maestros cuenten con mecanismos que les permitan tener acceso al conocimiento práctico acumulado para enseñar. Cada maestro debe crear cada una de sus clases;ii) el desarrollo de una enseñanza personalizada, ajustada al progreso en el aprendizaje de cada niño (ej. para lograrlo, textos que utilicen los niños con instrucciones detalladas que le permitan guiar su trabajo en forma individual o grupal, este material modular);iii) que exista en la clase oportunidad para que el alumno piense y le permitan expresarse, ya sea individual o grupalmente"⁸⁸

Camino de descentralización pedagógica posibles: la experiencia chilena

Mostraremos en este acápite algunas experiencias que son destacables y que nos entregan lecciones (dificultades y aciertos) respecto de la viabilidad de la descentralización curricular y la generación de proyectos educativos en las escuelas, comunas y regiones.

⁸⁷ E. Muñoz, Ll. Maruny, " Respuestas escolares", Cuadernos de pedagogía, N° 212, pág 11 a 14, marzo de 1993, Ed. Fontalba, Barcelona.

⁸⁸ E. Schiefelbein, Criterios para evaluar propuestas de cambio curricular en educación básica, Estudios Pedagógicos N°16, 1990.

LA PROPUESTA DE OBJETIVOS FUNDAMENTALES Y CONTENIDOS MINIMOS

La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE)⁸⁹, en sus artículos N° 18 y 19 define la responsabilidad del Estado central de establecer objetivos fundamentales y contenidos mínimos (OF-CM) para cada uno de los años de estudio de la enseñanza básica y media y a su vez el diseño de mecanismos que permitan el establecimiento de sistemas de evaluación periódica de los dos niveles de enseñanza, para garantizar el cumplimiento de los OF-CM.

Dentro de ese marco general los establecimientos tienen, a partir de la promulgación de los OF-CM un amplio margen de maniobra para proponer sus planes y programas de estudio, que son calificados en su correspondencia con los OF-CM por las autoridades regionales de educación.

Durante los años 90 al 94, se ha ensayado la formulación de esta propuesta básica de OF-CM, que en la práctica y bien encauzada (con los recursos y apoyo necesarios) permitiría: i) la generación con gran autonomía de proyectos educativo-curriculares de las escuelas, así como también de las regiones y municipios; ii) la incorporación activa de múltiples agentes en el microdiseño curricular; iii) la ganancia de aptitudes técnico-pedagógicas en las escuelas y necesariamente en los municipios y regiones; vi) el fortalecimiento en el terreno educativo de las instancias desconcentradas y descentralizadas del Ministerio, y v) la mayor autonomía de las escuelas⁹⁰ y de todos los niveles en relación con el nivel central.

Si bien las posibilidades que ofrece esta nueva forma de concebir el currículo (un paso importante de descentralización) son grandes, las dificultades que ha encontrado son mayores, entre otras: i) el establecimiento del consenso nacional respecto de lo que vamos a entender como los OF-CM; ii) el que no se confunda a este tipo de propuestas con una clásica proposición de planes y programas; iii) que no se observe en la propuesta de OF-CM la ganancia de flexibilidad y autonomía para todos los niveles del sistema educacional; iv) la percepción de que existe incapacidad en los equipos docentes para asumir efectivamente la propuesta sin una muy larga y acuciosa preparación.

Aún con los problemas mayores que se han encontrado, se puede explorar en este tipo de opción para efectivamente descentralizar el currículo; también parece necesario complementar esta acción con: i) políticas de capacitación y perfeccionamiento de los profesores; ii) una política de difusión y socialización intensiva que asegure la participación en el proceso de la sociedad toda; iii) el fortalecimiento de la capacidad técnico-pedagógica tanto de la Región como del municipio. Finalmente, se necesita el diseño de una estrategia socialmente consensuada para transferir en la práctica y no sólo en el papel las nuevas competencias de diseño curricular que poseen los niveles inferiores del sistema educativo.

⁸⁹ Ley N° 18.962, promulgada el 10 de marzo de 1990 (un día antes del cambio de gobierno autoritario al primer gobierno democrático). Dentro de las múltiples materias que trata, fija los requisitos mínimos que deberán cumplir los niveles de enseñanza básica y media y asimismo regula el deber del Estado de velar por su cumplimiento (Artículo N° 1).

⁹⁰ Estas hoy adolecen de una serie de atribuciones y de capacidad de toma de decisiones que les dificulta ejercer efectivamente su autonomía. Existen vías para aumentar la autonomía de las escuelas; una de las figuras debiera ser su posible descentralización funcional (que posean personería jurídica y puedan administrar recursos propios, por ejemplo).

LA DESCENTRALIZACION PEDAGOGICA: LOS PROYECTOS DE MEJORAMIENTO EDUCATIVO (PME)⁹¹

Los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) constituyen la estrategia de descentralización pedagógica impulsada por el programa MECE. Se pretende, a través de ellos, mejorar la calidad de la educación que la escuela chilena entrega. Por medio de los PME se busca elevar el aprendizaje de los conocimientos culturales de base (lenguaje, matemáticas, ciencias sociales y ciencias naturales); potenciar las aptitudes sociales y desarrollar la capacidad para aprender a aprender de los niños.

Para lograr el objetivo deseado se busca que:

- * Un determinado número de escuelas elaboren y ejecuten PME.
- * Exista una red de apoyo, capacitación, evaluación y supervisión en acción a las escuelas que elaboran y ejecutan PME. Esta red está constituida por el sistema nacional de supervisión del Ministerio de Educación.
- * Exista un fondo de financiamiento para los PME al cual tengan acceso las escuelas seleccionadas anualmente. Podrán optar a este fondo un total de 5.000 escuelas durante la vigencia del programa MECE (92-97).

Esta iniciativa ofrece un espacio institucionalizado para el ensayo de innovaciones pedagógicas en cada escuela y ha demostrado una potencia notable, ya que: i) hace posible que cada escuela pueda resolver con autonomía sus problemas pedagógicos; ii) ha generado prácticas en cada unidad educativa para producir mejoras del aprendizaje de los niños; iii) está abriendo espacios nuevos para la participación de la comunidad en la tarea educativa; iv) está obligando a una interacción escuela-municipio de nuevo tipo (no solo administrativa).

Es evidente que el mismo ejercicio que están realizando las escuelas se puede contextualizar para el municipio apuntando a mejorar la gestión educativa de los mismos y elaborando propuestas de proyecto educativo comunal. Lo mismo puede ocurrir con las regiones.

En definitiva, la metodología de proyectos puede encerrar muchos elementos de solidez a la hora de buscar mecanismos para hacer viable la descentralización de competencias pedagógicas a los diferentes niveles del sistema.

En este momento se están llevando a cabo PME en 1.300 escuelas a lo largo de todo el país (el total de escuelas básicas es de 8.338) y los primeros resultados son extraordinariamente positivos. En relación a los déficit, una de las constataciones más importantes de la experiencia ha sido la dificultad de cada unidad educativa para administrar recursos propios (los PME oscilan entre los US\$ 5.000 y US\$ 8.000); las escuelas se ven obligadas a tener que depender más de lo necesario del municipio (cuando el sostenedor es municipal).

Se requiere un mayor grado de autonomía de las escuelas respecto del municipio (ej. descentralización funcional). La enseñanza que se tiene a la fecha es que en todos los niveles existe el riesgo del centralismo; también cae en esa tentación el municipio a la hora de tener que conferir mayor autonomía a cada escuela.

⁹¹ Esta experiencia se inserta dentro de un esfuerzo mayor de política educativa en Chile, el programa de Mejoramiento de la Equidad y Calidad de la Educación (MECE), actualmente en ejecución y que está destinado principalmente a la educación básica. Es financiado en parte importante por un crédito del Banco Mundial.

LOS MICROCENTROS RURALES: UNA PROPUESTA CURRICULAR PARA EL MEDIO RURAL⁹²

Los microcentros rurales consisten en redes de escuelas próximas (aproximadamente 8) de zonas de extrema ruralidad. En estas escuelas se desempeñan uno, dos o como máximo tres docentes en cursos integrados de enseñanza básica (más de un nivel por profesor). En estos microcentros los profesores se agrupan para enfrentar problemas pedagógicos comunes, desarrollar una propuesta curricular, utilizar materiales didácticos más pertinentes a la realidad rural y preparan sus propios recursos didácticos, evaluando y retroalimentando su accionar.

El propósito de los microcentros es mejorar los aprendizajes y la calidad de la educación que se imparte a niños de sectores de ruralidad extrema e incorporar activamente a la comunidad al trabajo escolar de tan esforzados profesores, ya suman más de 200 (correspondientes a 1,300 escuelas) en todo el país y se hallan concentrados particularmente en las regiones de mayor ruralidad (VII a X Regiones)

Dado que el tipo de comuna a que pertenecen son normalmente de las más pequeñas y aisladas, los efectos que producen estas escuelas en la comunidad son notables, se pueden observar; i) la integración de los padres a la tarea educacional de sus hijos; ii) la incorporación de la comunidad (el municipio); iii) el desarrollo de propuestas pedagógicas de los profesores que responden a los contextos y demandas de la comunidad que atienden (propuestas descentralizadas).

A inicios del año 94 los microcentros de algunas regiones iniciarán experiencias de PME destinadas a reforzar sus capacidades de operativizar las planificaciones que acuerdan los profesores.

La descentralización de los insumos del proceso educativo (los textos y material didáctico)

- "Los materiales didácticos son ingredientes fundamentales en el aprendizaje" dado que "tales materiales proporcionan información, organizan la presentación de la información desde el punto de vista de la extensión y secuencia, y ofrecen a los alumnos las oportunidades de utilizar lo que han aprendido. Los materiales didácticos que se sabe que realzan el rendimiento de los alumnos son los libros de texto, los manuales del maestro, los medios auxiliares de enseñanza y las computadoras"⁹³

Pareciera importante la participación del nivel regional en los procesos de definición de criterios para la selección del material didáctico; además, es posible pensar que cada escuela que tiene acceso a los beneficios de recepción gratuita de textos de estudio y material didáctico

⁹² Esta experiencia se acerca a modelos de nuclearización escolar, con los cuales existe una amplia experiencia en varios países de América Latina. Sin embargo, se distancia en que está centrada exclusivamente en los aspectos pedagógicos y no considera figuras como el centro administrativo, además a diferencia de la nuclearización clásica, no incluye en el modelo a la escuela núcleo y sus satélites (todas las escuelas de un microcentro son equivalentes).

⁹³ Ibidem 55, pág. 37

que entrega el Estado llegue a definir a partir de un menú (seleccionado en negociación de criterios técnicos región-nacional) lo que desea adquirir para el trabajo de los alumnos, asegurando así buenos y abundantes materiales (textos, guías, bibliotecas de aula, material didáctico, bibliotecas de liceo, etc). Es también factible considerar la participación de los niveles provinciales y las escuelas (a través de muestras), en los procesos de selección y evaluación de textos y material didáctico para los alumnos, dando una opinión que se agregue a la de otros expertos (opinión de los usuarios).

Por otro lado, la necesidad de material más pertinente a las realidades locales o regionales, en un proceso de transición hacia formas más descentralizadas, debiera complementar los textos de carácter nacional , los cuales, seguirían existiendo independientemente de que las escuelas adquieran capacidad de diseño curricular, hasta que esta capacidad de selección y oferta de las editoriales haga posible al menos su regionalización.

En cuanto a las formas de selección de los materiales didácticos y textos aparece como factible la constitución de equipos de selección, de carácter de consultor externo, en el Ministerio, en los ámbitos nacional y regional , en cuya composición se combinen la mirada de expertos en el campo y de metodólogos con experiencia y que trabajen en escuelas (ambos grupos reconocidos por sus iguales).

La descentralización y desconcentración del perfeccionamiento y capacitación en el servicio de los profesores

En este terreno cumplen un papel protagónico el nivel regional y comunal. Es posible pensar que:

Aparecen como más eficaces las estrategias de perfeccionamiento que tienen como características: i) que se realizan en las escuelas , ii) su metodología es la de talleres, iii) en ellos se realiza la reflexión sobre la práctica pedagógica y los resultados del aprendizaje de los niños, iv) los contenidos son tratados de acuerdo con la detección de sus propios problemas , v) se busca resolver los problemas pedagógicos en forma cooperativa , vi) se recurre al apoyo de expertos cuando el equipo docente lo determina.

Experiencias tales como el P 900⁹⁴ (actualmente en ejecución por el Ministerio de Educación en Chile), y sus resultados parecieran confirmar la eficiencia de este tipo de

⁹⁴ M. Condemarín , "Cómo aprende y cómo enseña el docente : un debate sobre el perfeccionamiento", PIIE - ICI, pág 81 a 87, 1992.

estrategia. Es posible desarrollar estas opciones desde el nivel regional. No se trata de postular una única y exclusiva forma de asumir la descentralización del perfeccionamiento. Debiera necesariamente darse una rica combinación de posibilidades dentro de las que han demostrado mayor éxito.

Se observa como de gran relevancia la existencia de una oferta de perfeccionamiento pertinente a los profesores. El mejor nivel para ofrecer iniciativas de este tipo es el nivel regional, por las dimensiones de la tarea y los recursos que requiere. La comuna podría articular sus demandas en relación con las disponibilidades en el nivel regional y por otro lado aprovechar este tipo de iniciativa para fortalecer las capacidades de gestión técnico-pedagógicas del personal que trabaja en sus administraciones.

Son también dignas de ser analizadas, para observar su factibilidad, las iniciativas de carácter local que surjan del propio profesorado. En España surgieron en el proceso de reforma educativa los Movimientos de Renovación Pedagógica que realizan tareas de perfeccionamiento en el servicio de los profesores; al recibir apoyo desde el Estado y adaptando experiencia desarrollada en Inglaterra, constituyeron Centros de Estudio y Perfeccionamiento (CEP) gestionados por los propios docentes, en donde se busca que los profesores definan los contenidos que trabajan y definan o planifiquen las acciones de perfeccionamiento del personal de sus zonas. Cada equipo de CEP⁹⁵ en gran medida autogestiona sus recursos y disponibilidades de perfeccionamiento y capacitación del profesorado.

Las iniciativas de perfeccionamiento son articulables en todo tipo de institución, tanto de investigación como de formación, existentes en las regiones. Así es perfectamente factible imaginar la existencia de redes de recursos técnicos y financieros vía Universidades, O.N.G.(s), centros de estudio y empresas, que articulen la labor de perfeccionamiento y reciclaje profesional de los docentes. También lo son en lo que pueden ser aportes en recursos

La experiencia P-900, destinada a las escuelas de más bajos rendimientos y más pobres del país, contempla dentro de su ejecución la existencia de talleres de profesores en las escuelas apoyados por supervisores en las áreas clave del currículum de los primeros años de enseñanza básica (lenguaje y matemáticas)

⁹⁵ Los CEP son la culminación institucional de los Movimientos de Renovación Pedagógica del magisterio español; estos órganos surgieron en la propia base. El Ministerio buscó institucionalizar estos movimientos a través de los CEP; aunque parece positivo puede también presentar más dificultades que beneficios, pues existe el riesgo de burocratizar la experiencia. Otro riesgo cierto, es el fomento de la cultura de la "certificación", tan arraigada dentro del profesorado, más aún cuando esto está ligado a mejoras salariales.

Para evitar esto último, pareciera clave el papel del nivel comunal-municipal; tendemos a creer que si es éste el nivel que anima y mantiene la experiencia existen menores riesgos de burocratización.

las empresas y ONG, etc. Es por esta razón que el nivel nuclear para producir la descentralización en este ámbito, es la región por sobre el municipio.

Los sistemas de supervisión

La supervisión externa técnico pedagógica en los sistemas descentralizados cumple un papel de tremenda importancia . En gran medida se puede observar cuán descentralizado está un sistema al caracterizar en la supervisión o inspectoría, en primer lugar, quiénes realizan la supervisión a las escuelas : el nivel local , regional provincial o nacional ; en segundo lugar, qué aspectos se supervisan, el currículum, los docentes, material didáctico , presupuesto, etc. ; en tercer lugar, cómo se realiza la supervisión, sobre los resultados o sobre normas o ambas, y finalmente a quiénes informa sobre las evaluaciones y registros el supervisor, a la propia escuela o a otro de los niveles.

En un sistema descentralizado se requiere de un Ministerio fuerte con un activo liderazgo en el sistema. Una forma de asegurar lo anterior es que este organismo posea un muy bien dotado cuerpo de supervisores que actúen en terreno en el ámbito técnico-pedagógico apoyando las labores de cada una de las escuelas. Se podría avanzar en: i) complementar las acciones de apoyo técnico-pedagógico que se realizan desde el Ministerio con acciones de similares características en el nivel municipal , buscando convertir a este nivel en un efectivo colaborador de la tarea educativa, ii) definir roles de apoyo, coordinación y evaluación en el nivel local a la supervisión técnico-pedagógica y por otro lado, dotarles de capacidades nuevas para la gestión de proyectos, iii) precisar las áreas técnico-pedagógicas en las escuelas y los entes municipales poniéndolas en el foco de atención supervisora (que no es sólo ministerial), iv) atender la dimensión de gestión y administración educacional en el nivel local como una prioridad en la transferencia de capacidades y tecnologías desde el nivel central y regional del Ministerio a las escuelas y administraciones educacionales municipales, esto último pasa por reducir y finalmente, eliminar la disputa existente en la distinción entre la función administrativa asociada al municipio y la función técnica asociada al Ministerio.

LAS POSICIONES DE LOS ACTORES ESTRATEGICOS DE LA EDUCACION

Los actores sociales en el proceso de municipalización.

a) las consecuencias de la municipalización para el profesorado en los años 80.

Anteriormente al año 1973, la mayoría de los docentes de la enseñanza básica y media eran funcionarios estatales; por lo tanto, se encontraban sujetos al Estatuto Administrativo aprobado mediante decreto con fuerza de ley N° 338, de abril de 1960. Algunas de las especificaciones decían relación con :

" - Adscripción a empleos que podían ser "de planta", en condición de "titulares", "interinos", "suplentes" o "subrogantes", todo lo cual aseguraba la estabilidad o duración del vínculo con la función.

- Requisitos generales de ingreso a la función pública: edad, estudios, nacionalidad, etc.

- Normas sobre la provisión de empleos.

- Derechos de los empleados públicos : derecho a la función al ascenso, al sueldo , a la asignación por trabajos nocturnos y en días festivos , a asistencia médica por accidentes o enfermedades contraídas en el servicio, a gratificación de zona , a ocupar casas del fisco, a feriados, permisos o licencias ... derecho al desahúcio... y, finalmente derecho a jubilación (a los 25 años de servicio las mujeres y a 30 los hombres)."⁹⁶

Otras especificaciones contenidas en el Estatuto se referían a la fijación del horario de clases, clasificación del personal, jornadas laborales, requisitos para desempeñar funciones en los diferentes tipos de cargo al interior de los establecimientos educacionales , etc. En síntesis, el Estatuto regulaba la función docente y fijaba las normativa laboral en sus detalles específicos.

Hasta el año 1981 el Estatuto Administrativo (con algunas reformas de menor importancia) se mantuvo como normativa de los docentes del sector estatal.

En el año 1978 , se dicta el Decreto Ley N° 2.327 de Carrera Docente , " que contempla un meticuloso sistema de escalafones , ascensos, calificaciones , encasillamiento y remuneraciones de los profesores"⁹⁷ . Es de importancia destacar que con esta ley se pierde la

⁹⁶ Cerda, Silva y Núñez. "El sistema escolar y la profesión docente." PIIE, Santiago , 1991. Pág 75.

⁹⁷ L. E. González, O. Espinoza,. "La experiencia del proceso de desconcentración y Descentralización Educacional en Chile 1974 - 1989 ". Santiago , Junio de 1993.

propiedad del cargo , quedando los docentes sujetos a destinaciones .Junto con lo anterior la función de evaluación del desempeño docente queda en manos exclusivas de los directores de los establecimientos, quienes concentran en sus manos los mecanismos de control.

En el mismo año , se aprueba un reglamento orgánico para todos los establecimientos educacionales que dependen del Ministerio de Educación; este reglamento introduce un estilo jerárquico y verticalista , el cual responde " a tres lógicas diferentes : la del control autoritario, la tecnocrática y la funcionaria "98.

En el año 1979, se da a conocer la "Directiva Presidencial sobre Educación", que sienta las bases para las futuras modificaciones en el contexto del proceso de privatización de la enseñanza, a partir de esta directiva, comienza el proceso de dictación de decretos leyes que preparan el camino de traspaso de los establecimientos educacionales a las municipalidades. Es necesario destacar el decreto ley N° 2.345 que faculta al Ministerio del Interior para la remoción de cualquier funcionario , y el decreto ley N° 3.357 , que modifica la Ley de Carrera Docente, y faculta al Ministro de Educación para trasladar profesores y rebajar las jornadas de trabajo.

El terreno estaba preparado para el decreto con fuerza ley N° 3.063 de junio de 1980 , que establece el traspaso de las escuelas básicas y liceos estatales a las municipalidades. El punto central a destacar es que en este contexto todo el personal traspasado se regirá por las disposiciones del Código del Trabajo , es decir, por el decreto ley N° 2.200, que es la nueva legislación laboral.

En términos concretos, las obligaciones y derechos de los docentes se establecen mediante contrato individual entre trabajador y empleador; se pierde la estabilidad en el cargo, el sistema de calificaciones , ascensos y asignación de título, las vacaciones pagadas durante el período escolar de vacaciones, el horario de trabajo de 30 horas cronológicas. En resumen, se "liberaliza" el mercado del empleo del sector docente , bajo las mismas condiciones de los demás trabajadores del país. "Así, los docentes cuyos sueldos son financiados con la subvención estatal (cada vez son más docentes porque se traspasan todas las escuelas dependientes del Ministerio de Educación a las municipalidades) quedan doblemente perjudicados en sus condiciones de empleo. Por una parte , pierden las prerrogativas que tenían como funcionarios estatales, pero además no pueden hacer uso de la negociación colectiva que es el mecanismo de presión que tienen los trabajadores para obtener mejores remuneraciones y diversos beneficios"99 .

98 Ibidem ant. Pág 87.

99 Ibidem anterior. Pág 90 , 91.

Durante los años 1982-1983, los efectos de la crisis económica vivida por el país se hicieron sentir en el sector docente. Descendió significativamente el gasto en educación, por lo tanto, los administradores municipales, como también los empleadores del sector privado subvencionado, tuvieron que racionalizar el empleo docente, a través de la rebaja de los salarios, despidos masivos o congelación de los sueldos.

En 1983, se dicta la circular N° 1.284 conjunta de los Ministerios del Interior y de Educación, la que establece para los alcaldes del país instrucciones en relación con la administración del servicio educacional en las comunas. "Plantea que los alcaldes como empleadores deben emitir un reglamento para la administración del servicio educacional traspasado. Se especifica que el reglamento debe contemplar las normas sobre ingresos, contratos de trabajo, feriados y asignación de funciones... La circular específica que el contrato de trabajo para los docentes de aula será de una jornada semanal de 30 horas cronológicas... La circular norma las vacaciones de los docentes. En estas nuevas disposiciones se está reconociendo que los docentes no pueden ser tratados de igual manera que otros trabajadores por la especificidad de su función y que necesitan ciertas condiciones para dar una educación de calidad"¹⁰⁰.

La circular mencionada anteriormente no influyó en nada en la decisión de despedir a 8.000 docentes en el año 1986, ya que el origen de estas medidas dependió de las autoridades económicas, las que estaban "decididas a consolidar el proceso de traspaso de los establecimientos educacionales a las municipales y a reducir, definitivamente, los déficit presupuestarios"¹⁰¹.

Frente a estas situaciones laborales, los docentes se encuentran atemorizados y dependientes de la autoridad, en cuanto a conservar el empleo. También se hace necesario destacar que la ley de la oferta y la demanda permite contratar docentes a bajo costo, dado el gran número de desempleados.

b) Reacciones frente a la municipalización del magisterio

Al inicio del proceso de municipalización, un grupo reducido de docentes se opuso. "Contribuyeron a esta situación dos factores: el control político que tenían las autoridades sobre el gremio que a la fecha sólo contaba con el Colegio de Profesores¹⁰², y la no existencia de

¹⁰⁰ Ibidem anterior. Pág. 97, 98, 99.

¹⁰¹ Ibidem anterior. Pág. 100.

¹⁰² En el año 1984 se crea, promovido por el régimen militar, el Colegio de Profesores de Chile, institución de afiliación obligatoria para todos los docentes que ejercían en el sistema

una organización gremial en manos de la oposición, que canalizase y representase las demandas del sector"¹⁰³. Sin embargo, el Colegio de Profesores en una asamblea nacional de dirigentes en enero de 1984 estableció que:

- "A pesar de los loables esfuerzos del Ministerio de Educación y de Interior, ha habido despidos masivos, inseguridad laboral, humillaciones, pérdida de beneficios, rebaja de funciones ajenas a la docencia, cambio de status dentro de las unidades educativas, amenazas, postergaciones y otros vejámenes.

Por tanto, la Asamblea General del Colegio de Profesores acordaba hacer presente respetuosamente al Supremo Gobierno el consenso del profesorado nacional que en forma mayoritaria expresaba la necesidad de volver al régimen de dependencia administrativa y técnica del Ministerio de Educación Pública"¹⁰⁴.

Asimismo, esta institución hace una evaluación del proceso de municipalización, donde señala aspectos positivos como:

" - Reparación de gran cantidad de establecimientos.

- Cursos de perfeccionamiento en los departamentos de educación municipal o en institutos profesionales".

Además, señala aspectos negativos como:

" - Contratación indiscriminada de funcionarios, en los departamentos de educación municipal, que sobredimensionan las reales necesidades de los mismos.

- Traslados indiscriminados de profesores.

- Presión ilegal a los profesores con años de servicios para obligarlos a renunciar voluntariamente a fin de reducir las planillas de sueldos, contratar profesores con primer nombramiento por ser los más económicos, contratar profesores con rentas más bajas que lo usual.

- Cierre de las escuelas nocturnas debido a que económicamente no son rentables.

- Descuentos ilegales por licencias médicas de días no trabajados.

- Asignación de profesores a trabajos extraordinarios no relacionados con la educación.

escolar. Esta institución genera un discurso de tipo "profesionalizante" de la docencia, pero sin ninguna participación real de los profesores en la generación de políticas educacionales ni en reivindicaciones de tipo gremial.

¹⁰³ L. E. González, O. Espinoza, "La experiencia del proceso de desconcentración y descentralización educacional en Chile 1974 - 1989. Santiago, junio de 1993.

¹⁰⁴ Ibidem anterior.

- Suspensión de sueldos por dos o tres meses a profesoras con licencias maternales mientras se reciben los fondos compensatorios"¹⁰⁵.

Cabe hacer notar que esta declaración y evaluación del proceso se da en un contexto oficialista, en cuanto el Colegio de Profesores es dependiente de las autoridades de la época.

La Asociación Gremial de Educadores de Chile, AGECH, creada a fines de 1981, que cobija a educadores al margen del Colegio de Profesores y opositores al sistema oficial, en el año 1984 "denunciaba que el promedio de sueldos en los colegios particulares subvencionados es de \$9.000 (equivalente en la época a US\$ 120) y que se les contrata de marzo a diciembre para no pagarles las vacaciones. Asimismo, denunciaba que algunos docentes eran obligados a falsear asistencia para obtener la subvención y mantener su trabajo. Además, denunciaba el despido de dirigentes sindicales"¹⁰⁶.

El Taller Nueva Educación, que lo conforman un grupo de educadores, al realizar un análisis técnico del proceso de municipalización señala entre los errores cometidos :

- "- No haber consultado a los actores sociales involucrados.
- Haberla puesto en marcha sin previa investigación y ensayo.
- Reproducción de la burocracia del Ministerio a nivel municipal.
- Pérdida de garantías, de estabilidad y menores salarios de los docentes.
- Educación condicionada a las características del alcalde.
- Confusión entre las líneas administrativa y educativa.
- Sujeción a la lógica económica del mercado, que implicó: privatizar la situación laboral de los docentes; instaurar un estilo de administración gerencial, y asignar a la educación municipalizada el mismo régimen de las subvenciones privadas"¹⁰⁷.

En 1985, se realizan las primeras elecciones democráticas dentro del Colegio de Profesores; el resultado favoreció a los sectores opositores al régimen militar. Al iniciar su gestión el presidente del Colegio de Profesores democratizado, establece las siguientes demandas:

- " 1.- Una ley que garantice la estabilidad laboral de los profesores.
- 2.- Fijación de una escala de rentas acorde con la importancia del papel docente en la sociedad.
- 3.- Incremento de oportunidades de capacitación y perfeccionamiento profesional.

¹⁰⁵ Documento del Colegio de Profesores de Chile, Año 1, N° 1, mayo de 1984. En revista El Pizarrón N° 30, septiembre-octubre de 1984.

¹⁰⁶ Op. cit. 93

¹⁰⁷ Taller Nueva Educación, "Análisis y opciones frente a la municipalización educacional". En revista El Pizarrón N° 38, mayo-junio de 1986.

- 4.- Reincorporación de los profesores exonerados por sus ideas y por la aplicación criminal de la lógica mercantil en la educación.
- 5.- Regreso de todos los maestros exiliados.
- 6.- Fin a la "municipalización" y "privatización" de la educación.
- 7.- Más presupuesto para la educación.
- 8.- Mejorar la grave situación de la mayoría de los profesores jubilados.
- 9.- Terminar con la grave situación salarial y de estabilidad de los profesores de los colegios particulares subvencionados" ¹⁰⁸.

También en el discurso se establece "lograr la promulgación de un estatuto docente que, con la participación del Colegio de Profesores, asegure las demandas reivindicativas de los docentes" ¹⁰⁹.

En 1987 el Colegio de Profesores elaboró y aprobó un proyecto de estatuto de la profesión docente, que fue presentado al Gobierno, no obteniéndose respuesta positiva. Algunos puntos a señalar del estatuto son el establecimiento de disposiciones de orden laboral como mecanismos para asegurar la estabilidad en el empleo, carrera basada en escalafones ascendentes por antigüedad, sistema nacional de remuneraciones, etc.

d) Reacciones de la Iglesia Católica frente a la municipalización

A través de dos cartas pastorales publicadas en los años 80, la Iglesia Católica puso de manifiesto su actitud crítica frente a la reforma del sistema.

En la Carta Pastoral sobre Educación de 1981, en cuanto a la municipalización y privatización de la educación, el Episcopado estimaba positivo que se vinculara la escuela con las instituciones locales, ya que éstas conocen mejor las realidades de sus alumnos; además, ello permitiría agilizar los procesos administrativos. Sin embargo, visualiza la existencia de peligro en cuanto al control político sobre los alumnos, ya que los municipios dependen directamente del Poder Ejecutivo y los alcaldes son designados por éste. "Asimismo, inquieta profundamente al Episcopado la posibilidad de que las municipalidades pudiesen a su vez traspasar las escuelas recibidas del Estado a manos de terceros. Temían que la enseñanza pudiera quedar radicada en individuos o grupos inadecuados movidos por intereses

¹⁰⁸ Revista El Pizarrón N° 37, Santiago, marzo-abril de 1986.

¹⁰⁹ Revista El Pizarrón, N° 38, Santiago, mayo-junio de 1986.

económicos, ideológicos u otros igualmente ajenos a la educación y al bien de los educandos"¹¹⁰.

Al Episcopado le preocupaba que la educación perdiera su carácter de servicio con equidad y homegeneidad, dadas las diferencias económicas que existen entre las diferentes municipalidades del país.

En la Carta Pastoral sobre Educación de 1986, la Comisión Permanente del Episcopado Nacional hace referencia a la situación de los docentes que habían sido traspasados al sistema municipalizado:

- Plantean la existencia de una crisis de la profesión docente, la que se acompaña de una gran sensación de inseguridad laboral.
- Plantean que el traspaso de las escuelas a las municipalidades no ha significado el estrechamiento del vínculo entre las instituciones locales o comunitarias y los establecimientos educacionales.
- Plantean nuevamente el peligro del control político sobre la educación desde los municipios (alcaldías).

La descentralización en la forma de municipalización en la presente década: los cambios significativos y las posturas de algunos actores políticos y sociales.

a) La posición del magisterio en los años 90.

En una primera etapa del gobierno del Presidente Aylwin el magisterio centró su atención en la mejora de las condiciones laborales del profesorado, haciendo hincapié por ello, en las propuestas relativas al Estatuto de la Profesión Docente, en cuya elaboración participó activamente a través de su directiva nacional. Los propósitos del profesorado en esta negociación con el Gobierno eran principalmente conseguir, por una parte, estabilidad laboral y, por otra, una escala salarial acorde con la importancia de la labor docente. Una de las otras aspiraciones del gremio que era terminar con la "municipalización"; fue retirada de la negociación, pues el Estado dio señales claras en el sentido de no volver atrás en este proceso.

Recientemente, (1993) se han negociado nuevas condiciones de remuneraciones para el profesorado municipalizado. Esto fue producto de un conflicto de características nacionales, en donde las bases del gremio, en gran medida, excedieron a sus dirigentes y mantuvieron un paro de actividades en muchas regiones del país. Ello obligó a una negociación entre el

¹¹⁰ Op. cit. 97.

gremio y el Gobierno para lograr un aporte mayor de recursos a la educación. Un dato importante de observar es la mantención al margen de los municipios (que en último término es el empleador de los profesores) en estos conflictos y negociaciones. Ello, en dos sentidos, por un lado la neutralidad y limitada responsabilidad que parecen sentir los municipios en relación con estos problemas (si existen dificultades, ya sean déficit o mayor necesidad de recursos, es responsabilidad del Estado central) y por otro lado, el Estado central no ha considerado debidamente a este actor clave, tanto en las negociaciones como en la efectiva transferencia de responsabilidades.

Como la organización gremial ha estado concentrada en mejorar las condiciones laborales y se ha evitado tocar temas estructurales como la municipalización, se puede explicar que los pronunciamientos sobre esta materia no hayan sido muy visibles, pero a pesar de ello existe posición del gremio. Esta se puede caracterizar porque actualmente, democratizados los municipios, no existe (oficialmente) rechazo a que la educación esté en manos de los municipios o instancias de ese nivel, pero la actual situación debe modificarse en términos importantes en materias tales como:

- Pérdida de prestigio social y académico de la educación municipalizada.
- Falta de participación del profesorado y de la comunidad en el proceso de gestión educativa.
- Falta de presencia del Ministerio en el ámbito técnico-pedagógico. Ello se ha ido modificando con la presencia de programas nacionales impulsados por el Ministerio.
- La hipertrofia (exceso de personal) de los organismos creados en los municipios para administrar la educación (Direcciones de Administración Educacional Municipal (DAEM) o Corporaciones Municipales) que trae como consecuencia una ineficiente gestión en estos organismos.
- El regreso de los establecimientos a manos del Estado central es planteado por algunos sectores al interior del magisterio.

b) La postura de los partidos políticos frente a la descentralización educacional.

Cómo ven hoy la descentralización (municipalización) de la educación algunos partidos políticos¹¹¹ relevantes u organismos dedicados al tema y vinculados a partidos.

¹¹¹ Las posturas que se presentan son extractos hechos por los autores del presente estudio de algunos de los documentos que fueron recopilados por una comisión para el análisis del proceso de descentralización en Chile que organizó el Ministerio de Educación, y que está presidida por el destacado experto en el tema Iván Núñez.

Esta comisión ha elaborado un informe para las autoridades del Ministerio bastante completo y amplio en representación de los consultados. Aquí solo se presentan ideas-fuerza muy esquematizadas de algunos de los actores a partir de sus propuestas.

Algunos partidos de Gobierno

Partido Demócrata Cristiano:¹¹²

Plantean su acuerdo con el proceso de municipalización de los establecimientos educacionales; sin embargo, a modo de diagnóstico, perfilan algunas carencias del proceso que requieren revisión:

- Pérdida de liderazgo del Ministerio de Educación en el sistema escolar.
- Pérdida de prestigio social y académico de la educación municipalizada, ratificada por el descenso sistemático de su matrícula.
- Falta de participación social a nivel municipal.

En respuesta a lo anterior, se plantean desafíos institucionales de la descentralización educativa :

- Modernización de la gestión del Ministerio de Educación, estimulando que sea más eficiente en su papel de regulador, coordinador, integrador y asesor, permitiendo el cumplimiento de las orientaciones generales y la equidad del sistema. Es necesario que el Ministerio se vincule con el gobierno municipal y las instituciones escolares.
- Fortalecimiento de la capacidad de supervisión y articulación de los departamentos provinciales de educación; coordinación con los órganos municipales (DAEM o Corporaciones Municipales).
- Elevación de los requisitos legales para ser un sostenedor de la educación particular subvencionado.
- Impulsar un programa de mejoramiento de la educación pública-municipal.
- Fomentar la creación de consejos comunales de educación, como órganos asesores del municipio.
- Estudiar la asociación de municipios pequeños para hacer más eficientes los sistemas comunales de educación.
- Mejorar la gestión pedagógica en los colegios, eliminando las prácticas verticalistas y jerarquizadas.

¹¹² Extractado del documento "Algunos desafíos futuros de la descentralización", abril de 1993.

Partido Por la Democracia:¹¹³

Plantean su acuerdo con el proceso de municipalización. Postulan un sistema educacional desconcentrado y descentralizado. Rechazan un Ministerio de Educación fuertemente centralizado, con carácter de empleador, administrador directo de las escuelas. Se postula una redefinición de la institucionalidad del Ministerio y las tareas de sus funcionarios.

Se propicia una acción estatal eficiente, con funciones reguladoras, redistributivas, de apoyo y de fiscalización del uso de los recursos públicos.

Postulan que el proceso de desconcentración del Estado democrático debe estar al servicio de la descentralización y de la autonomía de la base social.

Proponen lo siguiente:

- Concentración del Ministerio de Educación en las funciones de orientación, apoyo técnico, distribución de los recursos públicos y control de su uso.
- Mantención y perfeccionamiento de la delegación de la administración municipal de los establecimientos educacionales, eventualmente también en los gobiernos regionales. Asimismo, en el caso de los municipios pequeños, creación de corporaciones intercomunales de administración, de derecho público.
- Fortalecimiento de los centros de padres y apoderados, de los centros de alumnos y los consejos de profesores. Perfeccionamiento de los consejos económicos-sociales comunales y los consejos provinciales de educación.
- Incremento de los niveles de subsidios públicos a la educación prebásica, básica, media.
- Incentivo a formas más amplias y diversas de inversión y gasto privado en educación, como el financiamiento compartido, los aportes empresariales, las sociedades profesionales de educadores que emprendan la gestión de establecimientos, etc.

Partido Radical de Chile:¹¹⁴

Postula "que la educación es atención preferente del Estado", por tanto el Ministerio de Educación debe recuperar su papel rector del sistema.

¹¹³ Extractado del documento "El Partido Por la Democracia y la gestión descentralizada de la educación".

¹¹⁴ Extractado del documento "Respuesta del partido radical ante la consulta de la comisión descentralizadora del Ministerio de Educación", Santiago, mayo de 1993.

Plantean que la descentralización es un proceso socio-educativo, que redistribuye la capacidad de decisión a los actores directos de la educación para que estos puedan determinar sus necesidades y problemas y buscar las soluciones propicias.

Rechazan la educación municipalizada y plantean eliminarla; establecen fuertes críticas al proceso de municipalización.

Postulan que la responsabilidad de conducción debe radicar en las secretarías regionales ministeriales de Educación y que éstas deben facultar a las jefaturas de los departamentos provinciales para que administren los establecimientos educacionales.

Proponen lo siguiente:

- Abrir un debate nacional en relación al actual sistema de administración de la educación.
- Efectuar correcciones al modelo de descentralización actualmente en vigencia, de tal manera de generar un nuevo modelo.
- Fortalecer la gestión operativa del Ministerio, otorgándole condiciones de apoyo técnico, administrativo y financiero, para que coordine a nivel nacional los esfuerzos de cada región.

Desde los partidos de izquierda opositora al actual Gobierno.

Partido Comunista:¹¹⁵

Rechazan la gestión de administración municipal de la educación. Plantean un sistema de administración descentralizado que apunte a lo siguiente:

- Creación de consejos de educación en los niveles regional, provincial, local o comunal con capacidad de decisión sobre el funcionamiento, administración e infraestructura de los establecimientos; administración del personal, equipamiento, mantención, desarrollo, etc.
- El Ministerio de Educación deberá organizar un sistema nacional de educación, además de sus funciones de supervisión, fiscalización, evaluación del sistema de educación.

Rechazan el sistema actual de subvenciones a la educación particular subvencionada, y plantean lo siguiente:

- Creación de un sistema de administradores de los cooperadores de la función educacional.

¹¹⁵ Extractado del documento "Resoluciones comisión propuesta educacional".

Desde partidos políticos de derecha opositores al Gobierno.

Renovación Nacional¹¹⁶

Se declaran partidarios de la descentralización, señalando que hay que perfeccionar el actual sistema de administración educativa municipal. Entre los aspectos que se deben corregir señalan: i) acentuar el papel subsidiario del Estado, entendido como dejar a los privados las tareas que éstos pueden realizar de mejor manera, reemplazándolos sólo cuando existan pruebas que no es posible que éstos se hagan cargo de la tarea (ej. imperfecciones del mercado). Ellos incentivan fuertemente la privatización de la educación; no obstante, esto último no significa acabar con la administración municipal de la educación y; ii) perfeccionar la municipalización, otorgando mayor autonomía a los establecimientos educacionales, y desarrollar mecanismos de incentivos monetarios a los profesores que, por ejemplo, premien a los que obtengan mejores logros de sus alumnos.

Dentro de este mismo sector existe una institución que genera opinión, el Instituto Libertad y Desarrollo, citado anteriormente (soluciones privadas a problemas públicos). En él trabajan expertos ligados al gobierno autoritario (73-90). Estos se pronuncian por la privatización del sistema escolar, la cual la asocian con la verdadera descentralización. En relación con el financiamiento de la educación descentralizada cuestionan mucho el gasto en educación que apunta a subsidiar la oferta (ej. cubrir los déficit municipales) y postulan el fomento de los subsidios a la demanda (figura de cheque escolar). En materia asociada a lo pedagógico proponen incentivos individuales a los profesores de acuerdo con rendimiento.

Haciendo un breve recuento general de las posturas de los diferentes actores se puede señalar: i) la descentralización educativa es apoyada por un amplio espectro de opiniones políticas; ii) en relación con la municipalización, en general se la considera como alternativa válida de descentralización, introduciendo correctivos importantes; en algunos casos se plantea la pregunta de si es éste el nivel más adecuado para la gestión educativa directa (ej. se podrían agrupar municipios rurales y/o pequeños); iii) también desde distintas perspectivas se señala la necesidad de un Ministerio más protagónico y con mayor liderazgo técnico en el sistema; iv) aparece como compartida la necesidad de dotar de mayor autonomía a las unidades educacionales, lo que implica posean mayores competencias en el ámbito administrativo y pedagógico (ej. administrar recursos propios, diseñar propuestas curriculares); v) se plantea la necesidad de generar canales eficaces de participación de la comunidad en la tarea educativa

¹¹⁶ Extractado del Documento presentado a la Comisión de Estudio de la Descentralización del Ministerio de Educación, 1993.

(padres, organizaciones, etc); vi) en relación con la posibilidad de generar incentivos para el mejor desempeño docente existe también un acuerdo, no siendo tan claro este acuerdo cuando se trata de llevarlo a la práctica. (dificultades para acordar mecanismos que satisfagan a los distintos sectores en temas como grados de competencia, solidaridad de los mecanismos, etc.).

Cabe destacar temas que aparecen fuera de un acuerdo general: i) alternativas de regresar las escuelas al Ministerio o simplemente privatizar toda la educación; ii) como hacer viable un mecanismo de financiamiento de la educación donde participen más agentes que el Estado. Estos temas, pueden compartirse en las ideas, como el subsidio a la demanda, pero cuando se traducen a propuestas concretas son altamente discutidos, por poseer una clara carga ideológica. Ejemplos de ello son el cheque escolar o mecanismos como el financiamiento compartido.

OTRAS EXPERIENCIAS EN AMERICA LATINA: BREVE DESCRIPCION

Los modelos de descentralización educativa en América Latina.

Hemos indicado en las páginas precedentes en líneas muy generales algunos de los modelos de descentralización empleados en América Latina; entre ellos hemos destacado el que más nos preocupa, la municipalización. Queremos tratar en esta sección del estudio, con un afán meramente descriptivo, las formas que ha tomado este proceso en las diferentes realidades de nuestro continente.

Se revisarán en forma somera estrategias de i) nuclearización, ii) regionalización y iii) municipalización.

a) La nuclearización

Esta modalidad de descentralización posee una larga trayectoria en América Latina. Aparece como una estrategia muy oportuna para enfrentar realidades de alta ruralidad que se presentan en múltiples rincones de nuestro continente. Se entiende como "la agrupación, a través de una red de servicios interrelacionados entre sí, de las unidades escolares de un área geográfica determinada. El área puede definirse también por factores demográficos, topográficos, de comunicaciones y de homogeneidad socio-económica. Esta forma de organización - el núcleo educativo - constituye una unidad con funciones técnico-docentes, administrativas y de promoción comunitaria. En el núcleo educativo se desarrollan programas escolarizados y no escolarizados y acciones de extensión educativa en apoyo y promoción comunal y de fomento de la participación de la población"¹¹⁷.

Experiencias de este tipo se llevaron a cabo originalmente en la década del 30 en Bolivia y Perú en escuelas de extrema ruralidad (unidocentes). Usaban una escuela como centro generador (modelo) que movilizaba al conjunto de unidades educacionales circundante (periféricas), buscaban romper con el extremo aislamiento de los docentes de escuelas de zonas geográficas cercanas, generando lazos entre éstos y promoviendo la integración de la comunidad a la tarea educativa.

Esta experiencia tuvo logros importantes. Sin embargo, producto de dificultades crecientes en su ejecución, entre otras cosas por el excesivo centralismo, fue abandonada en

¹¹⁷ C. L. Latorre, I. Núñez y otros, *La municipalización de la educación: una mirada desde los administradores del sistema*, PIIE, 1991.

la década del 60. Fue retomada durante la década del 70 por el gobierno de Velasco Alvarado en el Perú, extendiéndose también a otras latitudes del continente (Argentina, Brasil, Panamá, etc). En el caso peruano se volvieron a rescatar los propósitos de esta estrategia como una forma de romper con el aislamiento de la escuela de su entorno; predominó la idea de interconexión y redes de ayuda entre las escuelas que a su vez formaban un complejo entramado de nuclearizaciones en los niveles mayores (provincial). Esta experiencia se vio enormemente dificultada, pues contó con la fuerte oposición del magisterio peruano.

En Argentina fue promovida por el régimen militar durante los años 70. En una evaluación del proceso se indicó que en verdad lo que se intentó realizar con el nombre de nuclearización en Argentina no fue tal pues las EMER (nombre que recibieron) fueron en realidad "una desvirtuación de los principios básicos de la nuclearización, ya que cada núcleo se integraba sólo con escuelas que eran construidas por el programa, con altos costos y equipamientos muy avanzados, y dejaba de lado a las restantes que hubieran necesitado nuclearse con las escuelas mejor equipadas. Además esta nuclearización no incluía la participación comunitaria ni la microplanificación y solo atendía aspectos curriculares"¹¹⁸.

La estrategia de nuclearización en general ha buscado la democratización de la enseñanza, contribuyendo con; i) el aumento de la escolarización de una población que normalmente no es retenida y deserta del sistema, ii) el mejoramiento de la educación que imparten las escuelas de zonas pobres, iii) el aumento de la pertinencia de las propuestas pedagógicas que estas escuelas trabajan, y iv) el fomento de la participación y el trabajo educativo de la comunidad del entorno.

Dentro de las dificultades que este tipo de estrategia ha encontrado, varios de los autores antes citados (R. Hevia, C.L. Latorre, I. Nuñez, etc.) resaltan lo siguiente: i) la resistencia de un sistema centralizado a operar en la lógica nuclearizada (particularmente del personal); ii) los requerimientos de una mayor y más adecuada preparación de los docentes para participar en las experiencias (conocer muy bien la realidad donde trabajan); iii) la poca participación de la comunidad, la que muchas veces no está preparada, y iv) normalmente estas experiencias contaron con poco apoyo financiero.

b) La regionalización.

Este tipo de proceso, a diferencia de la nuclearización, surge como propuesta desde los gobiernos centrales o de organismos multilaterales (OEA); se da al igual que la anterior en una

¹¹⁸ R. Hevia, Políticas de descentralización en la educación básica y media en América Latina: estado del arte, UNESCO/REDUC, 1991.

gama variada de experiencias. Muchos indican que más que un proceso de descentralización este tipo de propuestas se enmarca como desconcentración del Estado.

La regionalización, que ha consistido en la transferencia de competencias desde el nivel estatal central a entes de un nivel intermedio entre las comunas y éste, ha tenido diversa expresión según si estamos hablando de un Estado unitario o federal (aunque como recordaremos la tradición centralista de nuestros países hace difícil distinguirlos en la práctica). Se podría considerar esta estrategia como a medio camino entre la descentralización más profunda y la desconcentración.

Podemos distinguir un proceso de regionalización más radical del tipo español. "Un examen de dicho reparto (entre el centro y las regiones), a la luz de las claves fundamentales que estamos utilizando, indica que encontraremos un modelo intermedio (de descentralización): el Estado se reserva las normas básicas sobre la ordenación general del sistema educativo, la regulación de las condiciones para la obtención de títulos académicos y la fijación de parte del currículo nacional; en cambio las comunidades autónomas tienen autoridad plena sobre los centros docentes, profesores y alumnos y expiden títulos académicos, supervisan o inspeccionan el subsistema educativo que se les ha transferido y gozan de amplia autonomía financiera"¹¹⁹.

En realidad en ningún país de nuestro continente se dan esos grados de autonomía, incluso en países federales en donde debiera ser natural que los estados o provincias gozaran de mayor autonomía que la mencionada. Así por ejemplo, en el caso de Argentina (Estado federal), que había desarrollado una tradición fuertemente centralista en materia educativa durante el presente siglo, se inicia la transferencia de escuelas primarias federales más como una necesidad de racionalización del gobierno central que de una necesidad de las provincias. Es más, varias provincias se opusieron a los traspasos dado que éstos no venían con la seguridad de tener financiamiento.

Dentro de los objetivos de la regionalización que son considerados más importantes se señalan: i) la modernización de los sistemas educacionales, en el sentido de permitir la ganancia de aptitudes técnicas en los niveles inferiores de la administración del Estado; ii) la posibilidad de un desarrollo equilibrado de la nación, fomentándose la capacidad de decisión en cada región y redefiniendo y mejorando la función del Estado central como ente supervisor y regulador del sistema en su conjunto; iii) la realización de transferencias de funciones a

¹¹⁹ M. Puelles B., Estudio teórico sobre experiencias de descentralización educativa, II Conferencia Iberoamericana de Educación, Bogotá-Colombia, 1992.

órganos de carácter regional para que se responsabilicen de las tareas encomendadas, y iv) la vinculación del esfuerzo de modernización educacional a los de reforma del aparato público.

c) La municipalización.

Nos referiremos en forma muy escueta a este tipo de estrategia descentralizadora, pues corresponde al tema al que hemos dedicado la mayor parte del presente estudio. En primer lugar hay que indicar que la presencia activa del municipio en materia educativa no es cuestión nueva en el continente, mas como vimos en un comienzo, la pérdida de importancia de los municipios se dio en la medida en que nuestros sistemas educativos se fueron centralizando.

Aparte de Chile los países que han aplicado esta forma de descentralización, con sus respectivos matices, son Brasil y recientemente Colombia. En el caso de Brasil "existe una tradición municipalista que data de décadas (inicios de los años 60). La administración de la educación opera a través de la unión, de los estados y de los municipios. Cada uno de estos niveles tiene igual derecho a iniciativa en materia educacional y responsabilidades diferentes frente a algunas materias. Por ejemplo, al Consejo Federal de Educación le compete establecer el currículo mínimo; a los Consejos Estadales les corresponde diseñar la parte diversificada del currículo; los Consejos Municipales, en cambio, carecen de autonomía normativa, por lo que sólo ejercen funciones delegadas de los Consejos Estadales. En relación con el régimen de contratación, de promoción de fijación de salarios del personal docente, sucede que cada nivel tiene su propio escalafón. De igual manera, el financiamiento se realiza con los fondos que provienen de la Unión, de los estados y de los municipios"¹²⁰.

En todo caso, la municipalización llevada a cabo en profundidad plantea desafíos mayores, pues por un lado se requieren a lo menos tres polos con grandes atribuciones cada uno (la nación, la región y el municipio), y por otro lado, tienen que generar formas eficientes de conciliar intereses: el centro con su tendencia centrípeta, la región entre los polos y el municipio (el distrito o condado) con sus tendencias centrífugas. En educación un caso paradigmático en este sentido es el sistema de los Estados Unidos, en donde no pocos autores más que ver un sistema educacional ven una infinidad de sistemas locales con todas las tensiones y dificultades que ello implica.

¹²⁰ Ibidem 105.

Breve descripción de los procesos en algunos países latinoamericanos.

Mencionaremos la situación en este campo en algunos países de la región, aclarando que las descripciones¹²¹ no poseen un carácter exhaustivo y más bien son títulos a destacar. También es necesario recordar que la selección de los países no responde a ningún criterio en particular y que por tanto, tiene cierta arbitrariedad. Aún así hemos querido introducir esta sección para mostrar una panorámica de la realidad de la región en esta materia. Presentaremos algunas agrupaciones de acuerdo con el énfasis de los procesos.

Los que hacen hincapié en la regionalización

Argentina.

Existe una compleja distribución de competencias educativas entre la nación y las provincias. Corresponde a las provincias asegurar la educación primaria a toda la población y es competencia del Congreso Nacional dictar los planes de instrucción generales.

Históricamente las provincias han sido más directamente responsables del nivel primario de educación, mientras que el nivel medio ha mantenido una dependencia más directa del Estado. Como recordaremos, el sistema educacional argentino tuvo una permanente tendencia a la centralización, principalmente durante este siglo (Ley Laínez, 1905)¹²². A partir de 1961 comienza un proceso paulatino de regresión del proceso (el Estado devuelve escuelas primarias a las provincias), que se acelera por motivos económicos en 1976.

Las provincias inicialmente resistieron la transferencia dado que el traspaso no significaba necesariamente mayores recursos para la administración de los establecimientos. Sin embargo, ello ha tendido a cambiar y en los últimos años se tiende a una mayor aceptación.

Las competencias de cada nivel frente a algunos nudos clave se observan como sigue:
i) la estructura del sistema, los niveles y los cursos de cada nivel son determinados por el Estado central; ii) la certificación de los niveles no universitarios son expedidos tanto por el

¹²¹ Ellas están basadas principalmente en los informes nacionales presentados a la II Conferencia Iberoamericana de Educación, cuyo tema central era la descentralización educativa.

Fue organizada por la Organización Iberoamericana para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y patrocinada por los Estados miembros de dicho organismo. Se realizó en Bogotá, Colombia, entre el 4 y 6 de noviembre de 1992.

¹²² Esta ley permitía al gobierno nacional crear escuelas primarias en las provincias que lo solicitaran. Evidentemente ello hizo que la influencia del gobierno nacional se fuera incrementando hasta hacerse francamente incontrarrestable por los poderes de las provincias.

Estado central como por las provincias; iii) los currículos en sus diferentes aspectos son fijados por el nivel nacional con participación de las provincias; iv) el financiamiento y supervisión corresponden también a los dos niveles.

Las provincias administraban los establecimientos educativos primarios, en cambio el nivel secundario se repartía entre el Estado central y las provincias; durante el año 1992 se comenzó a realizar el traspaso de todos los establecimientos a las provincias, las que pasaron así a administrar la totalidad de los establecimientos que hasta ahora estaban en manos del Estado central.

Existen algunas experiencias de descentralización y de modernización de la gestión educacional que son dignas de destacar y observar. Es el caso de la provincia de Mendoza, que particularmente y dentro de una iniciativa para mejorar la gestión estatal a nivel provincial en cuanto a descentralizar la prestación de servicios sociales (al interior de las provincias), ha ensayado la transferencia de competencias al nivel comunal y escuela (por ejemplo, comunas entrega de útiles y vestimenta, escuelas/fondos para gastos de mantenimiento).

El plan de descentralización orgánica ha operado a través de la búsqueda de acuerdos en instancias que congregan a los encargados de las políticas educativas de cada provincia con el nivel nacional: el Consejo Federal de Cultura y Educación (organismo creado en los años 70).

Costa Rica.

Los primeros planteamientos orientados hacia la regionalización educativa aparecen en el Plan Nacional de Desarrollo Educativo (PNDE), de 1972. Este plan plantea la necesidad de reformas fundamentales en la administración de la educación. A partir de 1976 se pone en marcha la reforma administrativa de acuerdo con los planteamientos del PNDE, desconcentrándose los servicios educativos en las zonas más apartadas del país.

En 1982 se da un giro al proceso redefiniéndose las regiones desde el punto de vista educativo (se divide el territorio en 17 direcciones regionales de enseñanza). Finalmente, en 1992 se dispone a dividir el país en 7 regiones educativas, que a su vez se subdividen en 19 subregiones.

Se desconcentran en este último proceso algunas competencias para la adecuación curricular por las regiones. En relación con la distribución de competencias en los aspectos clave del proceso educativo, i) el Estado central conserva la responsabilidad de definir la estructura del sistema (niveles y cursos); ii) las competencias en materia de certificación las

conserva el Estado central; iii) en materia de contratación de personal, las necesidades son definidas por una oficina de carácter nacional (División de Planeamiento y Desarrollo Educativo), la que transfiere la información al Ministerio de Educación que en coordinación con los jefes de recursos humanos de cada una de las direcciones regionales de educación opera la asignación de cargos; iii) el currículo es elaborado por el nivel central, y el financiamiento del sistema se encuentra centralizado en una oficina (División de Planeamiento y Desarrollo Educativo).

A pesar de existir un discurso fuerte de descentralización, aparentemente se traduce en muy pocas consecuencias prácticas, ya que casi la totalidad de las competencias permanecen en manos del Estado central. Por último, habría que considerar si tiene algún sentido descentralizar en un país que por dimensión del aparato estatal es muy probable pueda funcionar centralizadamente en forma eficiente

Procesos que ponen el acento en el nivel del municipio

Brasil.

La administración y la regulación normativa del sistema educacional brasileño se encuentran afincadas en tres instancias: la Unión, los estados y los municipios, pudiendo el sector privado tener iniciativas en cualquiera de los grados de enseñanza. Los primeros grados (básica) son atendidos principalmente por unidades de la Federación y municipios; el segundo (media) grado prioritariamente por unidades de la Federación.

Es el Ministerio de Educación el que toma las decisiones en materia de políticas, y en los aspectos normativos, es asesorado por el Consejo Federal de Educación (miembros designados por el gobierno). Esta estructura se repite a nivel de cada estado.

Para dimensionar las magnitudes del sistema educacional brasileño, basta decir que a 1992 la población atendida en educación básica (primeros grados) era de 24 millones de niños entre 7 y 14 años (84,5% de la población de esa edad), existiendo más de 4 millones de niños¹²³ que no son atendidos. La matrícula se reparte entre establecimientos de administración federal (0,5%), estadual (57,2%), municipal (30,2%) y privada (12,1%).

¹²³ Para tener una imagen del volumen de este sistema y su extrema complejidad, se puede indicar que la matrícula total de la educación básica chilena bordea los 2 millones de niños (aproximadamente 95% de cobertura). Se calcula que la misma cifra de niños que es el total de la matrícula de Chile no recibe ningún tipo de atención educativa en Brasil (niños de extrema pobreza y ruralidad).

Desde la promulgación de la constitución de 1988, adquirieron mayores competencias en el ámbito educativo los estados y los municipios. En uno de los aspectos fundamentales, el financiamiento de la educación, operan mecanismos mixtos de aporte: i) por ley la Unión debe aportar un 18% de los recursos que recauda por impuestos para educación; ii) los estados deben realizar un aporte de un 25% de los recaudos efectuados por impuestos propios; iii) en relación con las municipalidades éstas deben aportar el 25% de los recaudos por concepto de impuestos municipales.

La estructura del gasto indica que parte importante del presupuesto se gasta en la educación de los primeros grados (básica) (43,8%), llevándose la otra parte importante del gasto la educación superior.

En relación con los aspectos técnico-pedagógicos, no podemos hablar de una realidad homogénea, pero en general el Estado central a través del Ministerio de Educación (MEC) se responsabiliza de la definición de los estándares relativos a la formación de profesores y el suministro de recursos técnicos y financieros, entre otros, actuando en colaboración con los otros niveles en temas como la provisión de material didáctico, alimentación escolar y mejora de la infraestructura escolar. El Ministerio no tiene ejecución directa de programas siendo ella una responsabilidad de los estados y municipios.

Un ejemplo interesante de destacar es un plan de gran envergadura en plena realización a la fecha: el Proyecto de Educación Básica para el Nordeste, una de las zonas más pobres de Brasil. Se está llevando a cabo un programa de mejoramiento de la calidad de la educación que reciben los niños de los primeros cuatro cursos (series) de la educación de primer grado (básica). Para lograr lo anterior se busca mejorar las tasas de aprobación y aprendizaje de los niños, mejorar la gestión pedagógica y administrativa de los establecimientos escolares y la modernización de los procesos de toma de decisiones en los diferentes niveles (estado y municipio) para fomentar así la elaboración de proyectos educativos por las escuelas.

Experiencias que incorporan componentes de participación privada

El Salvador

Hemos querido destacar el caso salvadoreño, debido a que se encuentra en desarrollo en este país una novedosa forma de mejorar la gestión educativa.

Aunque en rigor no es nueva la idea de incorporar a las familias en el proceso educativo, es tremendamente difícil de llevar a la práctica. En este país se está ensayando la llamada experiencia de las Asociaciones Comunales para la Educación (ACE), que son

agrupaciones de padres¹²⁴ que se responsabilizan y se hacen cargo de escuelas, por lo cual, reciben una subvención estatal para administrarlas. Los pagos que estas asociaciones de padres reciben incluyen el salario de los docentes, prestaciones para el funcionamiento de los establecimientos y provisiones, además de recursos para el material didáctico. Para recibir los recursos los centros deben tener mínimos de matrícula (25 niños) y no pueden exceder un máximo (35 niños) y todos los aportes son mensuales excepto los de las instalaciones, que son anuales.

El programa, que partió con experiencias piloto dentro de un plan mayor (EDUCO), hoy abarca un número muy importante de escuelas básicas y prebásicas de diversos distritos¹²⁵. El programa se enfoca a las zonas de extrema ruralidad y marginación y tiene modalidades escolarizadas y no escolarizadas.

Los ACE se encargan directamente de contratar a los docentes, haciendo el papel de administradores¹²⁶ de los establecimientos; son supervisados por el Ministerio, que les entrega los recursos (por contrato o convenio). Pareciera que los primeros resultados de la experiencia son muy positivos, pues se ha logrado comprometer a la comunidad en el proceso educativo y disminuir uno de los más graves problemas de la educación salvadoreña en los sectores rurales, a saber, la no realización del proceso de enseñanza-aprendizaje en las escuelas rurales por el reiterado ausentismo de los docentes y la falta de controles.

Experiencias que han intentado abrir la discusión en relación con las estrategias de salida con agentes estratégicos de la sociedad.

México

Este país hoy enfrenta el reto de la federalización, ya que el esquema centralizado, vigente desde las primeras décadas del presente siglo, resulta costoso e ineficiente. En reciente fecha se han dado a conocer las Directivas Presidenciales para la Educación, fruto de un proceso de consulta nacional en la cual participaron los más representativos sectores de la educación mexicana.

¹²⁴ Estas asociaciones son personas jurídicas que poseen autonomía y pueden administrar recursos.

¹²⁵ En 1992 se ubicaron ACE en 14 departamentos, se instalaron 257 secciones para prebásica, 388 en educación básica (1° y 2° grados). Además, se han extendido a la antigua zona de la guerrilla (61 seccionales).

¹²⁶ Esta experiencia podría ser vista como una forma de privatización de la educación. En todo caso conserva gran distancia con la experiencia chilena de privatización, que se hizo con un criterio economicista por sobre el social.¹²

El sistema escolar mexicano tiene una cobertura en educación básica (primaria) de un 98% y para la educación secundaria (media) sobre un 80%. No por ello dejan de existir problemas: i) altas tasas de analfabetismo en algunas zonas del país; ii) situaciones de rezago en la enseñanza primaria de un número importante de niños; iii) población rural, principalmente indígena, que no tiene acceso a la educación; iv) aún un número significativo de egresados de la educación primaria no siguen sus estudios secundarios.

Es consenso nacional (proceso de la consulta nacional) que la educación mexicana requiere de un cambio estructural, de una modernización. Esa modernización posee entre sus ejes más significativos; i) la mejora de la calidad de la educación, y ii) la reorganización del sistema: la federalización.

El primer reto se expresa en la necesidad de renovar el currículo en sus contenidos y los métodos de enseñanza, la renovación de la formación del profesorado, una mejor articulación de los diferentes niveles educativos, entendiendo que el nivel fundamental es la primaria, y atender la demanda de los grupos sociales más postergados.

La reorganización del sistema se traduce en un plan, producto de la consulta nacional, el que pone en el centro de los cambios a los **estados**. En lo técnico-pedagógico se busca tender hacia la incorporación de los contenidos regionales y locales en el currículo y las instancias federativas con organizaciones sociales deberán compartir la responsabilidad de los servicios educativos.

ALGUNAS CONCLUSIONES PROVISIONALES: TEMAS A ESTUDIAR

Al hacer la revisión de los fenómenos históricos y aspectos conceptuales relativos al proceso de descentralización y desconcentración de la educación en Chile, parece necesario identificar las áreas temáticas y las proyecciones de las mismas. Así también, es prudente indagar en los temas más sensibles de la situación actual indicando los grandes nudos o dificultades que enfrenta el proceso y las tendencias que se prevén.

Es también importante señalar que el programa educativo para mejorar la calidad y equidad de la educación, la reforma estructural y la modernización institucional del sistema educacional tiene como uno de sus requisitos, al menos en el diseño actual, la descentralización y desconcentración de cada vez más competencias educativas desde el centro hacia los niveles locales y finalmente las escuelas.

Los temas que están en el análisis descentralizador

La forma que ha tenido la descentralización en Chile ha sido la municipalización, proceso que hoy enfrenta desafíos de sentido y viabilidad muy fundamentales. Asistimos a una época en que se dan tendencias muy fuertes que apuntan a indicar que la descentralización es un camino adecuado para modernizar y mejorar nuestros sistemas educativos. Pasaremos, a modo de conclusión, a enumerar los desafíos que se han de enfrentar:

1.- Desde la educación vivimos lo que algunos autores denominan el cambio de paradigma en relación el papel del Estado. Nuestros sistemas educativos durante el siglo pasado y gran parte del actual fueron fuertemente centralizados, en que el Estado cumplió un papel protagónico: el llamado Estado Docente. Esta institución y concepción, que aportó grandes progresos a nuestras sociedades y sistemas educacionales¹²⁷ entró en crisis y no resiste más, dadas las nuevas demandas y requerimientos de sociedades en procesos de modernización acelerado y de búsqueda de superación de la pobreza.

En reemplazo de esta concepción y forma de entender el papel de los diversos agentes sociales en la educación pareciera perfilarse una nueva forma de entender la tarea educativa y las responsabilidades de los actores: el concepto de Sociedad Educativa, que pone a la educación como una tarea compartida por el conjunto de actores relevantes de la sociedad, no más al Estado como responsable casi exclusivo de la tarea educacional; es la comunidad nacional en su conjunto la que posee la responsabilidad y la función de desarrollar la

¹²⁷ Entre los más importantes progresos está la plena escolarización de la población en educación básica, que es un mecanismo clave de integración social.

educación. El Estado no renuncia a su papel orientador, regulador y coordinador del sinnúmero de esfuerzos que realiza la propia comunidad; los distintos miembros de ésta están llamados a desempeñar un papel destacado y cada vez mayores responsabilidades.

Si lo anterior es cierto, aparecen temas que deben ser enfrentados desde una perspectiva teórica y también práctica: qué significa en realidad el rol del Estado como regulador, orientador y coordinador de la tarea educacional; qué papel les cabe en la tarea educativa a los diversos niveles del Estado desde lo nacional a lo municipal, a los agentes privados, etc; cómo participan los diversos agentes de la comunidad en la educación; cómo se diseña la política educacional de tal manera que represente efectivamente los consensos sociales alcanzados en el campo; qué formas de organización y de gestión del sistema son más propias de este nuevo paradigma educativo.

Es indudable que este cambio de paradigma representa también una nueva forma de resolver tensiones permanentes de centralización-descentralización. Fuerzas centrípetas desde el Estado central que de alguna manera frenan la transferencia de poder al nivel local, fuerzas centrífugas desde el nivel local que tienden a la dispersión y pérdida de coherencia nacional, que se encontrarán y producirán un nuevo equilibrio de poderes.

2.- Se requiere un ajuste mayor de la modernización del conjunto de la institucionalidad de la educación en Chile; así, en el terreno de la gestión, tenemos la necesidad de redefinir el papel y las relaciones de los diferentes niveles del sistema, desde el nacional a las escuelas.

La modernización del Ministerio en sus diferentes niveles, que supone convertir a este agente en un efectivo orientador, regulador y coordinador del esfuerzo educativo (papel de liderazgo) lo que significa introducir nuevos procedimientos y normas para la adecuada gestión del mismo, un nuevo perfil de personal y de estilo de gerencia, la modificación de algunas de las estructuras y la creación de nuevas funciones que se afinquen con propiedad (planeamiento y operaciones, investigación, etc.). También esta modernización significa transformar los instrumentos de comunicación e información de la institución ministerial con la sociedad (por ej. resultados del sistema educacional). En particular, destaca la necesidad de una relación nueva con los municipios.

Fortalecer el Ministerio exige reforzar el nivel regional como la única forma de hacer viable la descentralización. Con un municipio que posee nuevas capacidades y en otra relación con el Estado, se requiere un nivel regional mucho más fuerte. En las páginas anteriores hemos hablado de las nuevas atribuciones del nivel regional y aún es temprano para decir con propiedad qué ocurrirá. Sin embargo, en este proceso de descentralización, parece central que se genere efectivamente un tercer polo que permita equilibrar la tendencia a la dispersión

de los esfuerzos, que puede producir el vacío de mediación entre el nivel nacional y la comuna y que además garantice la coherencia de las políticas sociales, las que muchas veces exceden al nivel de la comuna como la unidad más adecuada para ser eficaces para su ejecución, siendo la región el espacio ideal.

Así como se requiere una modernización de la gestión en el Ministerio, es también necesaria ésta en el municipio. Es un hecho que al realizarse el traspaso de los establecimientos educativos a los municipios en la década de los 80, no se produjo el equivalente traspaso de aptitudes técnicas a los mismos; tampoco se preparó al personal para asumir una adecuada gestión de los servicios transferidos.

La modernización de la gestión de los municipios implica redefiniciones en torno a las formas de organización de las entidades encargadas de la tarea educacional a nivel municipal, por la introducción de modernas técnicas de administración y microplanificación, por la racionalización de estos servicios y el fortalecimiento de sus aptitudes técnicas en el ámbito educativo que les permitan a las diversas realidades locales la formulación de propuestas educativas que interpreten adecuadamente las necesidades y demandas de su comunidad. Es atendible por otro lado la propuesta de reforzar los municipios más débiles y pequeños (en general rurales) con figuras como corporaciones que incluyan agrupamientos de éstos para lograr una mejor administración educacional.

Por último, a nivel de la gestión no se pueden esperar avances significativos y éxito de la descentralización si no se dota de nuevas competencias y de mayor autonomía a las unidades de base del sistema: las escuelas. En Chile, las escuelas poseen una muy limitada capacidad de acción, tanto en el terreno administrativo como en el pedagógico; no pueden administrar recursos propios (aunque sean mínimos), de ellas no depende la política de personal; en general, a pesar de existir una posibilidad de espacio, no poseen capacidad para elaborar propuestas curriculares propias, etc.

La relación municipio-escuela en general se limita a lo administrativo y no se da un diálogo y movilización pedagógica y de gestión eficaz entre estos dos entes; en este sentido, habría que explorar figuras jurídicas que otorguen mayor autonomía a las escuelas (descentralización funcional), que permitan romper con la tendencia a la réplica del centralismo nacional, ahora en el nivel local.

3.- Como se señaló en otra parte de este trabajo, al proceso de municipalización en Chile se acopla en forma inseparable la privatización de un número significativo de establecimientos educacionales, y aunque además indicamos que en rigor la privatización no podría ser considerada como un proceso de descentralización (aunque sectores de vertiente neoliberal

consideren a ésta como la verdadera descentralización), no cabe duda que para analizar el futuro de este proceso en Chile se debe considerar esta dimensión y característica.

La figura a través de la cual se ha entendido la participación del sector privado en la educación en Chile, además de la tradicional educación particular autofinanciada, ha sido la administración de establecimientos por particulares, que por ese motivo reciben aporte fiscal para asegurar el funcionamiento de los establecimientos. Esta figura (sostenedor) debe ser perfeccionada, ya que si bien nadie discute respecto de la conservación de esta modalidad de servicio (privado que por prestar el servicio recibe recursos del Estado), es tema de debate cómo elevar los requisitos para que un privado pueda convertirse en cooperador de la tarea educacional; en este mismo sentido, se debiera apuntar a consolidar a los sostenedores que garantizan un mejor servicio educacional y han sido más estables en la prestación del mismo.

El sector privado está llamado a cumplir una función protagónica, si es real que avanzamos hacia un nuevo paradigma de sociedad educativa. La sociedad a través de sus distintas expresiones, en el nivel local, regional y nacional, está llamada a asumir mayores responsabilidades, ellas tienen que ver con el control de la calidad de los productos del proceso educativo, con la tensión que produzcan estos agentes con cada unidad escolar en relación con sus necesidades y demandas, con las posibilidades de cooperación entre estos actores y las escuelas (empresa-escuela, organizaciones-escuela, padres-escuela, etc.). Lo anterior se expresa principalmente en el municipio (municipio, actores privados, escuelas) que es un espacio privilegiado para la concreción de políticas sociales intersectoriales.

4.- La descentralización como la hemos conocido en Chile (la municipalización) enfrenta desafíos de gran magnitud en relación con su viabilidad y posibilidad de éxito como fórmula para mejorar el servicio educacional. Entre los desafíos pendientes está la conclusión y profundización de la municipalización, que es un proceso inconcluso. Dado que originalmente (década de los años 80) fue concebido por parte de sus autores como una vía posible para la privatización de la educación; por lo tanto, nunca se asumió en la complejidad que implicaba hacerlo viable y no condenarlo al fracaso.

El gobierno democrático de transición ha tratado de enfrentar el problema en términos más globales (ley municipal, regiones, etc.); sin embargo, aún el esfuerzo es insuficiente. Existen todavía una serie de tensiones y problemas que hay que resolver si se quiere hacer posible este camino; entre los desafíos encontramos que es necesario:

i) Hacer efectiva la administración de los servicios por el municipio; ello implica convertir al municipio en un agente plenamente responsable de la gestión educacional. Ha complotado contra ello el hecho de que se creó una tradición de autoridades en los que en lo fáctico eran

dependientes del poder central (en realidad no hubo descentralización en los años 80) y muy recientemente las autoridades comunales son autogeneradas, de las cuales muchas carecen de la experiencia y herramientas para enfrentar en forma adecuada los problemas nuevos y de arrastre del proceso.

ii) Resolver las trabas mayores para funcionar que afectan a los municipios, las que les restan eficacia y flexibilidad en comparación con los agentes privados administradores de establecimientos. El aparato del Estado en su conjunto posee restricciones legales y controles obsoletos¹²⁸ (mecanismos de control de la Contraloría General de la República) que no les permiten actuar con oportunidad y que generan una cultura del temor (a correr riesgos) y una lógica funcionaria burocrática. A diferencia de los municipios, los sostenedores privados pueden desarrollar su labor con mucho menor control.

iii) Romper el círculo vicioso que contribuye a consolidar la conducta irresponsable de los municipios, en el sentido de que éstos no tengan las atribuciones suficientes para regular una serie de aspectos de gestión, ni, principalmente, puedan definir una política de personal de acuerdo con sus circunstancias y sin rigideces de carácter nacional. Ello ha fomentado que los municipios se excluyan en las negociaciones salariales del profesorado (convirtiéndose éstas en nacionales) y que no controlen la racionalidad de las plantas docentes de que disponen, pues en general apuestan a que al existir déficit, el Estado central los deberá cubrir.

iv) Modificar la actual situación en relación con la limitada o casi nula autonomía educativa y de gestión que poseen las escuelas, para desarrollar su labor lo que dificulta sobremanera los esfuerzos de mejora de la calidad de la educación. La relación del municipio con las escuelas muchas veces es la réplica de lo que los primeros critican en relación con otras reparticiones del Estado (excesivo centralismo). No existe trabajo técnico a nivel municipal para apoyar a los establecimientos y a nivel de los establecimientos es complejo introducir modificaciones a la gestión que son necesarias (temas como la concursabilidad y renovación periódica de los docentes directivos de las escuelas, la posibilidad de administrar recursos por éstas, etc.).

v) Modificar la forma en que se ha establecido la relación Ministerio-municipio, la que se ha centrado en una repartición de competencias poco clara (al Ministerio lo técnico, al municipio lo administrativo) que en la gran mayoría de las situaciones ha introducido una lógica de competencia y celo por espacios más que las posibilidades reales de colaboración y cooperación entre estos agentes. Se hace urgente definir los ámbitos de acción propios de cada nivel, así como las áreas de cooperación, y romper con la división actual que es artificiosa y poco útil.

5.- Tal vez la dificultad mayor a la que se enfrenta el proceso de descentralización (la municipalización) esta asociada a la eficiente gestión y al financiamiento. Recordará el lector cuadros que grafican cómo el proceso ha significado un creciente déficit, el cual no se observa

¹²⁸ Nadie plantea la eliminación de los controles; sin embargo, los actualmente existentes son demasiados, ineficientes, poco relevantes y engorrosos, retrasando normalmente las tareas.

fácil de resolver sin inyectar una cantidad muy significativa de recursos que el Estado no dispone.¹²⁹

Dos son los temas a tratar con mayor énfasis: i) en relación con la gestión de la política y de personal (estatuto laboral) y, ii) en relación con el financiamiento, las formas de acopiar mayores recursos al sector (ley de financiamiento, papel del sector privado, etc.).

-En relación con la gestión

El estatuto laboral actualmente en vigencia, promovido por el gobierno democrático de transición, intentó resolver aspiraciones muy sentidas por el magisterio nacional, que fue tremendamente impactado en todos los planos por el proceso de municipalización puesto en práctica en los años 80. El profesorado que trabaja en las escuelas municipales había mantenido un fuerte rechazo y resistencia a la municipalización.

Se buscó entonces, consolidar el proceso de municipalización no entrando a debatirlo y concentrándose en satisfacer las aspiraciones sentidas del magisterio (derechos adquiridos que éstos perdieron en los años 80); entre estas aspiraciones estaban el logro de la estabilidad laboral y condiciones salariales básicas para todos los docentes. El estatuto se encuentra hoy en vigencia y a poco andar asegura una carrera igual para todos los docentes, sin embargo, el Estatuto ha introducido rigideces que no calzan con el sistema descentralizado de administración educacional en vigencia (cada municipio debe administrar y hacerse responsable de su personal).

Las rigideces significan en concreto que para financiar los compromisos de negociaciones nacionales magisterio-Ministerio, se ha tenido permanentemente que adicionar nuevos recursos a los municipios, los cuales al no ser directamente responsables y ser meros intermediarios (que con seguridad recibirán los recursos) agravan el círculo vicioso, pues no se comprometen efectivamente en los costosos procesos de racionalización del personal cuando ello es necesario.

No está demás indicar que en casi todos los municipios del país se da el fenómeno de sobredotación de personal docente, el que se ha mostrado tremendamente inelástico a la baja, no así al aumento. Se exploran vías de solución para resolver este problema: i) flexibilización del Estatuto (por ejemplo permitir el más fácil traslado de personal al interior de un

¹²⁹ A modo de referencia, se calcula que como aporte complementario en el año 1992, el Estado a través del Ministerio de Educación tuvo que incrementar los aportes a los municipios en \$ 30.000 millones (que representan apr. US\$ 70 millones, el 7% del presupuesto destinado a educación ese año)

municipio)¹³⁰ o simplemente descentralizar la negociación de condiciones salariales directamente a cada municipio¹³¹ (ello significa algún grado de mayor inestabilidad laboral del profesorado); ii) incentivos para apresurar la jubilación del personal de mayor cantidad de años de servicio; iii) planes de reconversión del personal (que puede ser interna hacia las modalidades donde existen carencias y posibles aumentos de cobertura o externa hacia otros campos laborales); iv) modificar los mecanismos de mejora salarial haciendo pesar mucho más los incentivos al mejor rendimiento docente por sobre los tradicionales años de servicio y horas de perfeccionamiento.

-En relación con el financiamiento.

Al iniciarse el proceso en los años 80, se creó un atractivo incentivo económico a través de la llamada unidad de subvención escolar, que asignaba recursos por el promedio de asistencia mensual de los alumnos; además, esta unidad estaba indexada a una unidad reajutable según el alza del costo de la vida (UTM). En principio ello significó un crecimiento espectacular de los establecimientos educacionales privados, el que se detuvo buscamente durante la crisis económica (1982-83), período en el cual se desindexó la unidad de subvención.

Fruto de la desindexación, se produjo una progresiva pérdida de recursos para el sector educacional y sufrieron un impacto mayor los municipios que poseían menor capacidad y flexibilidad para trasladar los costos de la baja de recursos (por ejemplo, no podían bajar los sueldos de los profesores como lo hicieron los privados); ello implicó un creciente déficit de los municipios, el que ha tenido que ser cubierto con recursos extraordinarios del Estado. El año 1987 se promulgó la ley de subvenciones, que creó la Unidad de Subvención Escolar (USE), que se reajusta en forma mucho más suave que el mecanismo original (que poseía reajustabilidad automática de acuerdo con el IPC).

Durante la administración de la transición democrática (1990-94), se modificó, pero no en la sustancia, la ley de subvenciones, introduciéndose correctivos en materia de estabilidad de los montos asignados por asistencia de los alumnos a los establecimientos (se controla la asistencia cada tres meses y no cada mes), corrigiéndose las distorsiones en relación al castigo por diferenciales de matrícula/asistencia a los establecimientos y tratándose

¹³⁰ La actual legislación en su articulado contempla la figura de menoscabo a la labor docente, y que cualquier docente puede invocar en caso de no desear el traslado. La realidad nos dice que al no estar definida esta figura en la propia legislación, se ha prestado para una interpretación tal que en la práctica ha significado la inamovilidad casi absoluta del personal docente. Ello no permite los ajustes naturales que se producen por la movilidad de la matrícula año a año.

¹³¹ Por la vía de negociaciones colectivas de acuerdo con la legislación vigente para todos los trabajadores del país negociarían cada municipio con el gremio local.

de corregir la distorsión para las escuelas rurales de menos alumnos, las cuales con la subvención actual no se financian.

Subsisten distorsiones y problemas importantes: i) no se ha resuelto el problema de las escuelas rurales desfinanciadas; ii) la subvención única sin ningún tipo de distingo no parece el mecanismo más adecuado para asegurar la equidad del sistema; iii) siendo la única fuente de financiamiento (se acabará el fondo extraordinario del estatuto), se consume exclusivamente en pago a los docentes y es claramente insuficiente para asegurar inversión en desarrollo educativo.

En relación a los mecanismos de asignación de recursos y la equidad de su distribución, parece necesario revisar la ley de subvenciones actual y/o diseñar mecanismos de discriminación positiva que permitan allegar en forma diferencial los recursos de la subvención, aumentando los recursos a las escuelas que más lo necesitan y son de desempeño difícil (por ej. escuelas y liceos pobres). También es aconsejable el apoyo mayor a las escuelas que obtienen buenos resultados educativos y atienden a sectores pobres, etc. (por ej. incentivos a los docentes).

Si ya no resiste más el hecho de que sea el Estado el único o principal aportador de recursos para la educación se comienzan a explorar fórmulas de participación en el financiamiento de los otros agentes, particularmente de los padres. Los que fomentan formas de financiamiento privado argumentan que el Estado chileno genera un 25% del PGB; sin embargo, financia la educación de cerca del 92% de la población escolar del país, cuyos padres no aportan directamente al financiamiento de la educación de sus hijos (la población en condiciones de pobreza no supera el 40%), con lo cual el Estado está subsidiando a sectores que no corresponde.

Se requieren muchos mayores recursos que los actuales si se quiere mejorar significativamente el servicio educativo. Pareciera también justo que a sectores que pueden pagar por su educación se les exija que lo hagan en beneficio de los sectores más pobres. Si bien gran parte de los expertos están de acuerdo con estas afirmaciones, el problema se presenta a la hora de encontrar los mecanismos más adecuados para hacer viable estos propósitos.

Se ha comenzado a ensayar en el país, con la posibilidad de que los establecimientos municipales puedan acceder a una modalidad de financiamiento que existía sólo para los particulares subvencionados: el financiamiento compartido. Esta figura permite que establecimientos secundarios municipales puedan cobrar una matrícula mensual (adicional al aporte fiscal) a los padres de los liceos que acuerden acogerse a esa modalidad de

financiamiento. En la medida que la cuota crece disminuye el aporte fiscal que supuestamente se reorienta a los establecimientos que más lo necesitan. Aún es muy temprano para concluir respecto de la práctica del sistema que inicia su implantación en 1994, mas han surgido fuertes críticas que consideran a este mecanismo altamente regresivo y no equitativo, ya que se afirma tenderá más a mantener y profundizar las desigualdades del sistema, lo que resulta contradictorio con las actuales políticas que buscan eliminar las desigualdades educacionales existentes; a modo de ejemplo, se estima altamente probable que este mecanismo tienda a reforzar la segmentación social de la matrícula en los establecimientos educacionales que se acojan a él (la gente buscará mejorar el colegio por la vía de seleccionar a los que efectivamente pueden pagar).

El tema de financiamiento compartido es un tema abierto y plantea desafíos para los que desean o buscan formas de contribución privada a la educación, pero que por otro lado se proponen aumentar la equidad del sistema educacional.

6.- Es fundamental aprender del conjunto de experiencias en actual desarrollo en América Latina para extraer conclusiones válidas y posibles políticas a poner en práctica en cada uno de los países de la región. El camino de la municipalización o la regionalización , así como otros procesos (nuclearización), algunos complementarios (privatización), deben ser analizados a la luz de las experiencias concretas de aplicación.

Para Chile, por ejemplo, queda mucho que aprender en relación con el papel de la región en los procesos de descentralización educativa; luego, es necesario observar experiencias que han puesto el acento en este nivel de la división político-administrativa de nuestros países (ej. Argentina). Por otra parte, también es posible la lectura inversa, de acuerdo con la experiencia de países que han acentuado el nivel local comunal: qué consideraciones son útiles para el logro del éxito de las políticas de regionalización.

Es cierto que nuestros países responden a modelos de organización política muy disímiles (federales, unitarios); sin embargo, en la práctica los rasgos comunes son mucho mayores de lo que se aparenta. Algunos dirán no tiene gracia descentralizar un país federal ya que éste está por su definición descentralizado; sin embargo, no cabe duda de que en rigor nuestros países han tenido una cultura centralista y que el desafío de transferir cada vez mayores poderes a los niveles locales como forma de hacer más eficientes y democráticos nuestros Estados se plantea tanto a unitarios como a federales.

En el terreno educativo las preocupaciones son las mismas. La mejora de la calidad con equidad de nuestros servicios educacionales, la modernización institucional, son temas de la agenda educativa de la región y todos ellos se encuentran muy relacionados con las políticas de

descentralización y desconcentración de nuestros sistemas educativos. El nuevo papel del centro del sistema así como de los intermedios (la región, el municipio), la redefinición de la escuela, las tareas y responsabilidades nuevas de los agentes sociales se expresan de forma diversa de acuerdo con el camino de transferencia de poderes asumido.

Es necesario en cada una de estas áreas desarrollar líneas de investigación poderosas que permitan comparar políticas, observando su eficacia, dilucidando los nudos o dificultades que presentan, etc. Esa debe ser la natural línea de trabajo para profundizar en la forma más operativa y práctica posible en este nuevo campo de acción de las políticas públicas.

Una reflexión final

Los enunciados son algunos de los nudos a resolver para hacer viable y efectivo el proceso de descentralización en el formato de municipalización puesto en práctica en Chile. Lo que debe quedar claro para un observador externo es que todas estas dificultades requieren un esfuerzo teórico y práctico muy grande y mucho tiempo de ensayo e investigación, por tanto, la experiencia chilena está lejos de ser una panacea a copiar sin una mínima criticidad.

En segundo término, se necesita de una acumulación muy grande de experiencias que permitan comparar políticas, ver eficacia y descubrir a partir de los aciertos y desaciertos los caminos más seguros para lograr éxito en la ejecución de las mismas.

No está demás recalcar que para la región la descentralización se plantea como una promesa, promesa para profundizar nuestra democracia y elevar la participación; promesa para aumentar la eficacia de las políticas públicas; promesa para transformar y modernizar nuestros aparatos públicos y, finalmente, promesa para mejorar las condiciones generales de vida, principalmente de nuestra población más pobre.

No se puede defraudar probablemente ninguno de los deseos detrás de estas promesas; ello nos obliga a ser muy realistas y serios y a tratar de transmitir la descentralización no como la solución a todos nuestros males, como antes lo fueron otros sueños. Nos obliga a identificar muy bien los peligros y las mejores soluciones para un camino que busca efectivamente profundizar la democracia en nuestras sociedades, ello sin ingenuidad y exceso de optimismo.

BIBLIOGRAFIA:

- 1.-R. ALLARD : La descentralización en el período de transición C.P.U. Estudios Municipales 1993 (mimeo).
- 2.-B.AVALOS : La educación en Chile, estudio resumen investigaciones educación media programa Mece/ Ministerio de Educación de Chile 1993.
- 3.-G.BRIONES Y OTROS: Las transformaciones educacionales durante el regimen militar, PIIE, 1984.
- 4.-L. CARIOLA y otro : "La experiencia internacional en el diseño curricular y en las estructuras de los niveles medios de los sistemas educativos" MECE/MEDIA Mineduc, 1993.(mimeo).
- 5.-T. CASTAÑEDA: Para combatir la pobreza, CEP, 1990.
- 6.-CERDA, SILVA Y NUÑEZ : "El sistema escolar y la profesión docente" PIIE, Santiago, 1991.
- 7.-M. CONDEMARIN : "Cómo aprende y cómo enseña el docente: un debate sobre el perfeccionamiento", PIIE-ICI, 1992.
- 8.-CEPAL : Transformación productiva con equidad, Stgo-Chile 1990.
- 9.-CEPAL/ UNESCO: Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad, 1992.
- 10.-J. CASASSUS : ¿Debe el Estado ocuparse aún de la educación? Analisis desde las dimensiones de la regulación y la designación; Boletín Proyecto Principal de Educación en A. Latina y El Caribe. N° 30 , UNESCO/OREALC, Abril 1993.
- 11.- A.M. CERDA, M.L. SILVA, I. NUÑEZ: El sistema escolar y la profesión docente, PIIE, 1991.
- 12.- I. EGIDO Y C. HERNANDEZ : Cuadernos de Pedagogía N° 172, Editorial Fontalba, Barcelona, España.
- 13.- V. EDWARDS, J. ASSAEL, G. LOPEZ : Directores y maestros en las escuelas municipalizadas, PIIE, 1991.
- 14.- F. FRANKENBERG : La transformación productiva y la educación, Boletín Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe N°26, UNESCO/OREALC, 1991.
- 15.- L. GONZALEZ/ O. ESPINOZA: La experiencia del proceso de desconcentración y descentralización educacional en Chile 1974-1989 Investigación MECE/MINEDUC, 1993.(mimeo).
- 16.- M. HANSON : Descentralización y regionalización en educación, La Educación: Revista Interamericana de Desarrollo Educativo, OEA, N° 108-110, I-III.
- 17.- R. HEVIA : Política de descentralización en Educación Básica y Media en América Latina: Estado del Arte, UNESCO/ REDUC, Santiago-Chile, 1991.
- 18.- I. JARAMILLO P., C. VOLLMER: La descentralización, los municipios y los SILOS A. OPS, borrador para análisis, 1993.

19.- L. LOMNITZ Y A.MELNICK: Chile's middle class: a struggle for survival in the face of neoliberalism, LACC, 1991.

20.-M.E. LOCKHEED Y A.M.VERSPoor: El mejoramiento de la educación primaria en los países en desarrollo: examen de opciones de política. Documento preparatorio para la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, 1990.

21.- C.L. LATORRE, I. NUÑEZ y otros : La municipalización de la educación: una mirada desde los administradores del sistema, PIIE, 1991.

22.- G.M. DE MELLO : Autonomía de la escuela: posibilidades, límites y condiciones, Boletín proyecto principal de educación en América Latina y el Caribe, N° 26, UNESCO/OREALC, diciembre 1991.

23.-MINEDUC: Educación de calidad para todos: Informe de gestión 1990-1993; Stgo, 1993.

24.-MINEDUC : Informe acerca de las posturas de Partidos Políticos Chilenos.Frente a la descentralización , 1993.

25.-MIDEPLAN : Programas Sociales: Su impacto en los hogares chilenos,Encuesta CASEN, 1990.

26.- M.T. MORGAN: Panorama conceptual de la descentralización, Seminario Internacional "Descentralización y Desarrollo", Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 1991.

27.- C. MUÑOZ IZQUIERDO : "Calidad, equidad y eficiencia de la educación primaria: estado actual de las investigaciones realizadas en América Latina", REDUC-CEE, 1988.

28.- P. MATTE, A SANCHO : Soluciones privadas, a problemas públicos, sector educación básica y media, FLD, 1991.

29.- R. W. McMEEKIN : Descentralización de la educación, Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, N° 31, Stgo., Chile. UNESCO/OREALC, agosto 1993.
Mesa redonda, Conferencia de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, Santiago, 1992.

30.-E. MUÑOZ, Ll. Maruny : "Respuestas escolares" , Cuadernos de pedagogía, N° 212, marzo de 1993, Ed. Fontalba, Barcelona.

31.- I. NUÑEZ : Sistemas educativos nacionales: Chile, Mineduc/OEI, 1993.

32.-I. NUÑEZ : Gremios del Magisterio: Setenta años de historia 1990-1970, PIIE 1984.G. VIAL, Historia de Chile 1891-1973, volumen I tomo I, Andrés Bello.

33.- G. OSSEMBACH: Revista de Estudios en Educación OEI, N°1, Madrid- España, 1993.

34.- O.E.I. : II Conferencia Iberoamericana de Educación. "La descentralización educativa" Santa Fe de Bogotá. Colombia . Noviembre 1992.

35.-E. PALMA : El nuevo municipio: descentralización y democracia, ponencia presentada ante el seminario sobre Reforma del Estado: gestión y capacitación del nuevo municipio. ILPES/PNUD, Septiembre de 1993.

36.-J. PRAWDA: Educational decentralization in Latin America: Lessons Learned, W.B.,LATHR, Report N° 27, 1992.

- 37.-M. PUELLES B. : Revista de Estudios en Educación OEI, N°1, Madrid-España, 1993.
- 38.-M. PUELLES B.: Estudio teórico sobre experiencias de descentralización educativa, II Conferencia Iberoamericana de Educación, Bogotá-Colombia, 1992.
- 39.-S. ROMERO L. : Revista de Estudios en Educación OEI N°1, Madrid- España, 1993.
- 40.-D. RUFIAN , E. PALMA: La descentralización problema contemporáneo de America Latina, ILPES 1992.
- 41.-E. SCHIEFELBEIN, L. WOLFF : “Repetición y rendimiento inadecuado en escuelas primarias de América Latina: magnitudes, causas, relaciones y estrategias”. Boletín Proyecto Principal de Educación en America Latina y el Caribe, N° 30, Stgo., Chile. UNESCO/ORELAC, abril 1993.
- 42.-E. SCHIEFELBEIN: Criterios para evaluar propuestas de cambio curricular en Educación Básica. Estudios de Pedagogía N° 16 - 1990.
- 43.-E. SCHIEFELBEIN : Relación entre la calidad de la educación y el modelo de enseñanza puntual en América Latina, Boletín Proyecto principal de educación en América Latina y el Caribe, N° 29, UNESCO/OREALC, diciembre 1992.
- 44.-J.C. TEDESCO: Nuevas estrategias de cambio educativo en América Latina, Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, UNESCO/OREALC, N°28
- 45.- UNESCO : La gestión pedagógico de la escuela, UNESCO/OREALC 1992.

DOCUMENTOS: No son citados una serie de documentos consultados, los cuales aparecen indicados en las notas a pie de página cuando corresponde.