

GESTIÓN EDUCACIONAL DESCENTRALIZADA. ANÁLISIS Y PROPUESTAS DE ACCIÓN A NIVEL MUNICIPAL DE: EDUARDO SALAS Y JOSÉ DE SIMONE
LAVIA. Edit. Universidad San Sebastián. Concepción 2002.
Distribución Editorial Universitaria (octubre 2002)

Los autores de esta valiosa publicación han tenido significativas carreras profesionales vinculadas con la Región latinoamericana. - Han sido miembros de instituciones como OEA, UNESCO, OIT, ILPES Y CEPAL-. El economista Miranda Salas fue Director de la Escuela de Economía de la Universidad de Chile y el Profesor de Simone desde la especialidad en Ciencias y Disciplinas Industriales ha vivido largos años en el país dedicado a este tipo de acciones profesionales. Ambos presentan este estudio a partir de sus experiencias como consultantes de diversas municipalidades chilenas que les permitieron un contacto directo con el complejo proceso de municipalización, que analizan, refrendándolas además en una investigación documental y estadísticas muy seria, con gran altura de miras y capacidad reflexivo-crítica.

Para quienes desean entender y participar en las propuestas y procesos de profundos cambios experimentados por la educación chilena, desde el régimen autoritario en los años setenta a la etapa de recuperación de la democracia iniciada en los noventa, y hasta el momento actual, este libro será de gran valor y, más aún, un instrumento indispensable. Se trata no sólo de un trabajo reflexivo de expertos acerca de la administración y gestión de la educación municipalizada chilena. Es un estudio de esa temática en su contexto geo-histórico, que no elude los conflictos que provocan las decisiones de descentralización municipal. Se sitúa - a partir de los setenta, en el brus-

¹ La autora es actualmente profesora de Currículum y Asesora de la Dirección de Postgrado de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación. Fue solicitada por los autores para escribir el prólogo de su obra. Este trabajo es una versión modificada de ese documento.

Prof. Viola Soto Guzmán

co cambio desde una administración estatal centralizada de la educación pública, dirigida desde la independencia a la consolidación y configuración del Estado nacional, garante, a una administración desconcertada y descentralizada en las Municipalidades, a niveles comunales, de acuerdo a la propuesta neoliberal de estado subsidiario en forma dominante a la inserción económica en el mercado mundial, y, consecuentemente a la privatización de la educación. Este cambio, como lo señalan los autores, está de acuerdo también con la política de seguridad nacional del régimen autoritario en que los alcaldes son personas de confianza de la autoridad y por lo tanto pueden estar cercanos al resguardo ideológico educativo.

Es asimismo, un estudio que se da en el contexto de políticas macro- económicas de mundialización de la economía y de avances extraordinarios de la tecnociencia, en que se desenvuelve el proceso chileno de gestión educacional descentralizada... que de por sí bastaría para hacer de su publicación un aporte crítico a la penetración de la complejidad de los procesos de globalización en que están imputando al país, a nuestra región latinoamericana y al mundo, y en que debe producirse la gestión educacional.

Los autores consideran como un conflicto de tendencias las de políticas globalizadoras y las referentes a la propuesta de acercamiento a lo local. La inserción en los mercados internacionales se sustenta en el principio de competitividad que aparece como uno de los ejes de las políticas públicas en nuestro país. Sin embargo, como lo señalan los autores, la descentralización respondería a los requerimientos de atención de la diversidad cultural y heterogeneidad social, que se manifiesta a nivel de las comunidades locales y de la uni-

dad geopolítica que es la comuna. Y respondería a otro principio declarado en las políticas públicas, el de equidad y solidaridad, que se define a partir del retorno a la democracia, en la década de los '90.

El análisis y las propuestas del trabajo -como se ha dicho-, se realizan desde la experiencia directa adquirida por los autores en labores de asistencia técnica a algunas Municipalidades chilenas y a otros países latinoamericano en procesos de gestión descentralizadora. Además abarca el estudio de la regresión de la descentralización en algunos países del hemisferio norte.

En la Primera Parte del Libro se hace el estudio del desarrollo de la descentralización educacional en nuestro país, de traspaso a las municipalidades. Los capítulos 1 y 2 se refieren a los procesos evolutivos de la descentralización de la educación y los nuevos conceptos de gestión que fundamenta la descentralización a nivel comunal. En este contexto se ubica la educación municipal descentralizada en la estructura política administrativa de Chile y se presentan conceptos básicos sobre la gestión educacional. En capítulo 3 se examina el sistema de educación municipal. En el capítulo 4 se plantea la descentralización y los cambios del sistema educacional de los años '90 en la perspectiva de la Ley Orgánica de Enseñanza. (LOCE), de las recomendaciones de la " Comisión Nacional para la modernización de la educación" y las de Jomtien, y se examinan los Planes de Estudios y los programas introducidos por la Reforma Educacional. En el capítulo 5 se analiza la situación problemas y tendencias en la descentralización educacional. El capítulo 6 aborda las herramientas tecnológicas y técnicas en la programación del desarrollo educativo municipal con énfasis en el corto plazo. El capítulo 7 se refiere a los mecanismos financieros de la educación descentralizadas. El capítulo 8, a la educación de adultos en el sistema de educación abierta a la comunidad; y en el 9, se plantea la educación y el trabajo en la educación descentralizada. Termina la primera parte del libro con algunas reflexiones

globales sobre en la educación municipal.

En síntesis, en la Primera parte del libro se hace una descripción e interpretación documentada de la descentralización, fundamentada en una extensa consulta de fuentes primarias, con un acopio de estadísticas actualizadas, a partir de lo cual se introduce al lector en la descripción, interpretación y crítica a las debilidades observadas en la gestión municipal y en sus posibilidades de mejoramiento. Se hace presente el caso de varios países europeos que avanzaron a la descentralización y que, ante el debilitamiento del estado nacional y la tendencia de los países a las uniones regiones, están al proceso de unificación educacional.

Desde el planteamiento eje de que en este país la descentralización no se ha concebido como una verdadera política descentralizadora, se explican según Miranda y de Simone, los caracteres de proceso híbrido que ha tenido la gestión educacional, en que en tanto la administración se traspasó en los ochenta a los municipios dirigidos por alcaldes designados, y dependientes del Ministerio del Interior, el Ministerio de Educación se reservó las funciones reguladoras de supervisión, las decisiones curriculares y la evaluación. La administración democrática reincorporó la práctica de electividad de los alcaldes, pero mantuvo el sistema de descentralización instaurado, en su dimensión dual, lo que hace difícil armonizar por una parte las propuestas de Reforma Educacional y nuevo currículum del Ministerio de Educación y, por otra, las medidas adoptadas para la administración y distribución de los recursos financieros por las Municipalidades.

Asimismo los autores plantean la contradicción que existe entre el esquema mundializador macro- económico y la descentralización administrativa a niveles regionales y locales, que impone la consideración de múltiples demandas sociales y culturales. Según ellos esto se hace muy multiplicado si se considera la aplicación del principio de libertad de enseñanza en el esquema privatizador, que escinde a la población en

dos segmentos diferenciados de instituciones: el de la educación pagada, con altos costos de colegiaturas, y el de la educación subvencionada, municipalizada y particular que conforman las propuestas de educación pública a la que accede la mayoría de la población estudiantil, (90%). En este contexto profundizan el financiamiento de la educación escolar pública, por el Estado, a partir de la USE o subvención por el alumno matriculado que asiste a clases, y reflexionan críticamente acerca de la imposibilidad económica de las mayorías de las familias para elegir escuela para sus hijos, como supone la fundamentación en que se sustenta esta disposición. Se refiere en forma especial a las diferencias existentes entre comunas pobres y ricas. El doce por ciento (12 %) de las comunas (cuarenta comuna), sólo ofrecen educación básica, existiendo en ellas muchas incompletas. Un tercio de las comunas (33%), carece de ofrecimiento de educación técnico- profesional. Esto se contrasta con informaciones acerca de la distribución del ingreso de los hogares chilenos -desde 2,1% del total del ingreso en el Quintil más pobre al 41,2% en el quintil mas rico.

Miranda y De Simone enfatizan también la relación entre las decisiones educacionales que se van adoptando en el país en su directa relación con el mundo y los altos y bajos del proceso de la incorporación a los mercados internacionales desde una economía exportadora de productos básicos que depende en una buena medida del " valor agregado a la producción" que aporta la educación y de las posibilidades siempre impredecibles de la competitividad, y las opciones también impredecibles que van abriendo las nuevas tecnologías. A esto se une- señalan los autores-la exigencia de flexibilización del sector laboral y los requerimientos del capital hacia la reducción de costos salariales.

"La globalización -dicen los autores- genera muchas interrogantes sobre la educación descentralizada. El ser humano, especialmente el joven que se incorpora recién al trabajo, está sometido a incertidumbres que surgen del nuevo comportamiento de la economía

global. La alta competitividad del mercado ha modificado la estructura laboral. La empresa en búsqueda de reducir costos, desarticula los procesos productivos para transferir parte de ellos a otras empresas, que pasan a ser abastecedoras de sus partes sólo cuando lo necesitan. El trabajador entonces, pierde la tradicional permanencia laboral y debe incorporarse a los regímenes de contratación temporal y estacional". A la vez reflexionan acerca de que el proceso acelerado provocado por la tecnociencia provoca una aceleración de los cambios en la producción de bienes y servicios, que se automatizan más y más en la era de la comunicación, y desestabilizan la oferta y la demanda de trabajo.

De acuerdo con lo expuesto, los autores sostienen que en la medida en que los cambios científicos, tecnológico, culturales y sociales, se equilibren con las realidades deprimidas de muchos sectores a niveles locales y, con la manifestación de la dinámica de los procesos educativos y su gestión, estos podrán cumplir el papel transformador de la sociedad que se les asigna en las políticas democratizadoras, a partir de los años '90 que consideran a la educación como factor prioritario del cambio integral de la sociedad requerido por los nuevos tiempos y propician, como se ha dicho, la solidaridad y la equidad a la par de la manutención del principio de competitividad, coherente con las políticas económicas del país.

Esto, como se deduce de la lectura misma del libro, es extremadamente difícil. A nuestro entender, desde la mirada del Currículum Educacional, esta aspiración tan compleja plantea serios desafíos a la gestión educacional y al currículum al que ella debe servir. La gestión de la educación deberá ser consecuente con el cambio curricular; y, por lo tanto, no sólo estar financiada adecuadamente, (lo que según los autores en la actualidad no acontece), sino propiciar, favorecer y estar acorde con el desarrollo de un currículum flexible, actualizado, incentivador de la investigación y del descubrimiento abierto a la comparación de interpretaciones disímiles de

los acontecimientos desde la reflexión crítica, centrado en el aprender á aprender significativa y creadoramente, en un proceso continuo de adaptación a las exigencias del mundo transnacional... y a las disímiles realidades socio- culturales regionales, nacionales y locales... sino que también requiere nuevas modalidades de formación y de perfeccionamiento de los docentes, distintas condiciones laborales de este personal, y financiamiento de recursos hasta ahora no logrado, a pesar de los significativos aumentos de los presupuestos educacionales, en relación a lo existente hace una década. Cabe recordar que el traspaso de la educación desde el Ministerio de Educación a las municipalidades afectó seriamente a la profesión docente y a pesar de que ésta recuperó desde los años '90 el estatuto docente se han reajustadas las rentas, este proceso no ha logrado la satisfacción a sus legítimas aspiraciones socioeconómicas.

En la Segunda Parte del Libro los autores levantan sus propuestas de gestión el macro de la educación municipal (Cap.11) desde un perfil comuna tipo. Avanzan propuestas de estrategias de gestión y organización operacional integrada y coordinada apoyada en la tecnología informática y una adecuada gestión financiera. Hacen propuestas también para la educación y trabajo, producción y comercialización; y para la potencialidad operacional que tiene la educación, la cultura y la tecnología en las comunidades locales cuando se integran esfuerzos y actividades. Sus proposiciones abarcan además los requerimiento de nivel profesional y perfeccionamiento continuo del personal; y la coordinación ínter.- DAEM/CORP. Así mismo abordan líneas de acción futura para las políticas descentralizadas.

Los autores apoyan la voluntad política que declara a la educación como asunto prioritario del desarrollo y abordan la administración y la gestión desde una perspectiva humanizadora, descentralizada, que resguarde la identidad local y regional y adhiera a la incorporación al mundo en la aceptación de la búsqueda del bien común. Y es así como

se aplican a la propuesta de un modelo de soluciones técnicas aportativas a la eficacia y efectividad del funcionamiento educacional, tomando la comuna como unidad operacionalizadora.

Para los efectos prácticos de concretar la propuesta a partir de la comuna como unidad, Miranda y De Simone implementan, y sintetizan un conjunto de criterios de acción para una gestión adecuada al proceso chileno, que ofrecen en relación a aspectos relevantes de la realidad actual de la gestión comunal y de los desafíos que plantea la reforma de la educación para la aplicación de las políticas de desarrollo curricular y pedagógicas, en instancia de financiamiento posibles. En su propuesta se expresan rasgos encontrados con frecuencia por ellos en algunas de las Municipalidades conocidas, lo que les permite hacer una guía significativa de operacionalización para enfrentar los múltiples problemas producidos por el salto del Estado garante centralizado al Estado privatizador, en que - a decir de los autores- "la descentralización de la educación chilena no se concibió, ni se programó como una verdadera política descentralizada".

Sus proposiciones, en esta parte del trabajo, facilitan el estudio de opciones de gestión y cambio educativo que permitan superar el largo período de la transición, en que aún no se logra conciliar la polarización producida por la aplicación de las políticas de incorporación a los mercados mundiales con los requerimientos de la equidad y la justicia social propios del reencuentro con la democracia, a partir de los noventa. Esto es especialmente destacable cuanto que se trata de una sociedad heterogénea y culturalmente diversa en que se han incrementado, como lo destacan los autores, la polarización de la riqueza y de la pobreza.

Los autores adoptan una posición sistémica, de acuerdo a la cual la educación comunal considera indicadores que vinculan a la población escolar con la población comunal a que pertenece la familia de los estudiantes y con las problemáticas integrales y opciones

de desarrollo del medio, en relación a los planes de desarrollo del país como sistema mayor, a su vez relacionado con el mundo." Una propuesta de gestión de esta naturaleza dicen- reconoce la interacción que existe entre los distintos componentes del sistema educacional, tanto al interior de él, como con organizadores institucionales externos con las cuales se vincula". .

La comuna como unidad de gestión concentra acciones sociales, culturales y económicas de la población, vinculadas con los planes de desarrollo nacional, y, por lo tanto, constituye parte suficiente compleja a la vez que vital del que hacer del país y del cumplimiento de sus políticasO. Consecuentemente, la gestión educacional es considerada en los contextos inter- institucionales del trabajo comunal., que son propios del DAEIW CORP, al que le cabe responsabilidad de generar las interrelaciones entre los establecimientos educacionales y demás entes institucionales de la comuna.

Desde esta propuesta de base, hay que producir el diseño detallado del PADEM y de los

indicadores y fuentes que deben utilizarse para generar su planificación estratégica anual, su aplicación y evaluación, en el contexto inter- institucional de la comuna, en el bien entendido, que siempre habrá que considerar en la aplicación de estas sugerencias, la amplia heterogeneidad del sistema comunal del país y las adecuaciones que siempre habrá que hacer a las proposiciones a nivel de la realidad comunal, en relación a su historia y a sus proyecciones de cambio. Miranda y de Simone se plantean incluso ante la posibilidad de formar agrupaciones municipales cuando se trata de unidades excesivamente pequeñas.

Cabe destacar el concepto amplio de educación democratizadora, abierta y continua que emplean los autores, como así mismo su visión de la educación como una tarea en que se imbrica a toda la sociedad y sus organizaciones y que compromete a todos y a cada uno de sus integrantes, sin menoscabo de la acción profesional específica de los profesores, que requieren ser reconocidos y respetados por las comunidades en que realizan sus complejas funciones.