

EL DILEMA DE LA DESCENTRALIZACION.

Iván Núñez P.
Abril de 1990

1. Las Bases Programáticas de la Concertación y el tema de la descentralización:

El programa de la Concertación dejó establecidas ciertas posiciones sobre la organización y gestión de la educación, que constituyen compromisos básicos y puntos de partida para abordar el tema de la descentralización. A continuación se reproducen los párrafos pertinentes de dicho documento.

"El sistema nacional de educación estará unificado en sus fines, políticas y orientaciones fundamentales y desconcentrado y descentralizado en su operación y gestión."

"La descentralización administrativa en la educación es un principio básico fundamental, que debe enriquecer y no atentar contra la unidad del sistema, flexibilizar su funcionamiento y, particularmente, contribuir a superar las desigualdades existentes en el ejercicio del derecho a la educación y en el resultado del proceso educativo."

"El Estado desarrollará un rol activo y conductor en educación" y para ello, en el nivel nacional ejercerá "funciones de orientación, planificación y supervisión, fomentará la investigación y la innovación educativa, propiciará el progresivo incremento de la calidad de la educación y promoverá la unidad del sistema en un marco de creciente descentralización."

"La reestructuración del sistema administrativo agilizará la acción del Ministerio de Educación como un organismo técnico, no burocratizado y con real capacidad para participar en la formulación y desarrollo de políticas y en las funciones de supervisión, planeamiento, evaluación y promoción de la calidad de la educación que le competen al Gobierno democrático. Conforme al principio descentralizador antes expuesto, el Ministerio desconcentrará racionalmente su acción, reforzando la capacidad técnica y decisora de las Secretarías Regionales Ministeriales y de las Direcciones Provinciales."

"La reorganización legal de la regionalización y el régimen municipal bajo parámetros democráticos, ofrecerán el marco para perfeccionar la gestión local de la educación pública. Entretanto,

se rectificarán las distorsiones causadas por la alcaldización y se superarán los abusos en la administración municipal de escuelas y liceos, introduciendo plena transparencia en la gestión y promoviendo creciente participación de la comunidad y los educadores. Se buscará la necesaria articulación entre el ejercicio de las responsabilidades técnico-pedagógicas de los organismos desconcentrados del Ministerio de Educación y la gestión administrativa educacional de los municipios sin perjuicio de estudiar más a fondo las relaciones entre el Ministerio de Educación y la instancia comunal."

2. El debate antes del 14 de Diciembre:

Las proposiciones sobre organización y administración comprometidas en las Bases Programáticas fueron objeto de análisis y discusión en la Comisión Técnica de Educación de la Concertación, sea porque algunas corrientes no compartían algunas de ellas o porque, en todo caso, era necesario desarrollarlas y transformarlas en políticas específicas.

En el campo político-educativo democrático surgieron tres enfoques y propuestas que se indicarán a continuación. Pero antes debe constar que hubo también dos acuerdos básicos.

2.1 Los consensos:

a) Nadie defendió ni defiende el regreso a una administración centralizada de las escuelas y liceos públicos. Los partidarios de que el Ministerio de Educación recupere el control de los establecimientos escolares suponen un Ministerio fuertemente desconcentrado y con órganos regionales, provinciales y locales de consulta y participación de la comunidad.

En el mismo sentido, nadie postuló ni postula un Ministerio de Educación débil, ausente o limitado a facilitar la acción de los particulares. Por el contrario, hubo y hay acuerdo en que el Estado, a través de su ministerio especializado, recupere un rol activo y responsable, tal como se señala en las Bases antes citadas. Ello implica el reforzamiento de la estructura y la capacidad operativa del Ministerio, especialmente en su proyección hacia las regiones y comunidades y en su misión de cautelar la unidad de fines y objetivos de la educación, el derecho a la educación y hacer efectivos los propósitos de mejorar la calidad y avanzar en la equidad del sistema.

b) Nadie defendió ni defiende - en el campo democrático - la llamada "alcaldización" de la educación, esto es, la falsa descentralización que impuso el gobierno de Pinochet. Nadie defiende la inspiración privatizante y economicista que tuvieron los trasposos, ni la administración

en manos del aparato del Ministerio del Interior, ni el control político y la arbitrariedad ejercidos por los Alcaldes. Hubo y hay acuerdo en que el régimen de subvenciones debía ser sustancialmente reformado.

2.2 Las diferencias:

Como ya se dijo, respecto al tema de la administración de los establecimientos educativos públicos, se desarrollaron tres posiciones distintas, que no pudieron ni han podido conciliarse.

a) La administración en manos del Ministerio:

Fundamentada en el fracaso de la "alcaldización" y en el grave daño inflingido al magisterio, se plantea la necesidad que escuelas y liceos públicos - que hoy dependen de municipalidades o de corporaciones empresariales - vuelvan a la administración del Ministerio de Educación.

Se argumenta que las municipalidades son incompetentes en materia de educación y que ésta debe estar integralmente en manos del órgano estatal especializado. De esta forma, se resolverían los problemas de calidad y desigualdad educativa y se daría un tratamiento adecuado al profesorado, al recuperar su tradicional condición de empleados públicos, en la que encontrarían estabilidad, carrera funcionaria y otras garantías perdidas.

La propuesta incluye diversas especificaciones acerca de la desconcentración de funciones técnicas y administrativas en los distintos escalones del Ministerio: Secretarías Regionales, Direcciones Provinciales y, eventualmente, Direcciones Comunales de Educación, con sus correspondientes consejos consultivos y de participación.

b) Las Corporaciones:

Un segundo enfoque intenta conciliar la crítica a la municipalización con una efectiva descentralización, que implique flexibilidad y autonomía y participación comunitaria local.

Se propone la creación de "corporaciones autónomas de derecho público" en el nivel local - no necesariamente comunal, esto es, puede haber una corporación para dos o más comunas. No deben confundirse estas corporaciones de derecho público, con las actuales corporaciones municipales de derecho privado. Las propuestas serían entidades del Estado, como lo han sido las Universidades de Chile y Técnica y sus derivadas. Como ellas, serían autónomas pero no formarían parte de la administración central (ministerial) del Estado.

Las Corporaciones Locales tendrían patrimonio propio y un Consejo participativo de administración, presidido por un

representante del Ministerio de Educación e integrado por representantes de la o las municipalidades correspondientes, los profesores del área y representantes de la comunidad local.

c) La posición pragmática:

Una tercera posición ha estimado inconveniente el regreso a la administración ministerial y considera tanto la fórmula de las Corporaciones de derecho público como la permanencia de la administración en manos municipales o una combinación de ambas.

Antes de decidirse por una fórmula determinada, esta posición postuló el cumplimiento de ciertos requisitos de proceso, por lo cual convenia postergar un pronunciamiento hasta que el gobierno democrático estuviera en pleno funcionamiento. Los requisitos son:

- aprobación del Estatuto de la Profesión Docente, estimado como el mecanismo básico de resolución del problema magisterial, lo cual permitiría que los profesores miren la descentralización con la óptica del interés social y educativo y no sólo del interés gremial;
- puesto que una de las opciones posibles es la permanencia en la órbita municipal, es conveniente esperar la configuración de la reforma del régimen municipal, es decir, la elección democrática de Alcaldes y regidores y la conformación de un consejo económico-social de representación comunitaria, además de otras reformas que apuntarían a una mayor eficiencia del municipio y a su pleno funcionamiento como organismo privilegiado de ejecución de las políticas sociales del régimen democrático;
- realización de una evaluación científico-técnica de todo el ámbito del rol del Ministerio y la descentralización, a partir del reconocimiento de la complejidad del problema y de una sospecha acerca de una gran variedad de situaciones a distinguir y precisar;
- realización de un debate público que permita escuchar otras voces que las de los partidos y de los grupos política o gremialmente más activos del profesorado; la descentralización de la educación es una cuestión de interés nacional en la que se debe consultar a otros sectores como los padres de familia, los organismos vecinales, los sindicatos, los empresarios, los sostenedores de establecimientos privados, etc.
- visualización de las nuevas políticas de Estado acerca de la regionalización y municipalización, especialmente en los restantes áreas sociales: salud, vivienda, etc.
- consideración de la experiencia internacional, especialmente

la tendencia mundial de redefinición del rol del Estado, de revitalización de la sociedad civil y de autonomía regional y local, así como la experiencia latinoamericana de desconcentración y descentralización educativa.

3. El estado actual de la cuestión:

Después de la elección presidencial, se impuso de hecho la postergación de una decisión acerca de la fórmula definitiva de administración. Los responsables superiores del Programa de la Concertación aconsejaron no realizar de inmediato cambios de tipo institucional y, en cambio, dar prioridad a intervenciones estatales de otro carácter, como aquellas directamente ligadas al pago de la deuda social

Lo anterior no significa dejar intocado el problema, ni dejar al magisterio librado a su suerte. Dentro de las limitaciones administrativas, financieras y legales que lo inhiben, el Ministerio de Educación está preparando diversas medidas tendientes a establecer las primeras formas de participación, a desalentar las arbitrariedades de los Alcaldes CODECO y a dar estabilidad al magisterio. Se ha puesto de acuerdo con el Colegio de Profesores para elaborar a la brevedad un proyecto de Estatuto Docente. Los Alcaldes designados por el gobierno democrático en quince principales comunas del país están gestionando los sistemas municipales de educación con una orientación muy distinta a la que seguían los alcaldes bajo la dictadura. Muchos Alcaldes CODECO están abriéndose a una colaboración con el gobierno y con las organizaciones del magisterio.

Por otra parte, los primeros pasos del nuevo equipo ministerial le han demostrado que la crisis del modelo de descentralización adoptado por el régimen militar es mucho más grave de lo supuesto desde fuera. La situación financiera de la administración municipal es muy grave. El régimen de subvenciones es insostenible. Al mismo tiempo se ha confirmado la sensación de mucha heterogeneidad en las prácticas de administración municipal. Todo esto amerita un estudio exhaustivo. El Ministerio de Educación, entre otras iniciativas, ha encargado un censo acerca del nivel y diversidad de las remuneraciones del personal de los establecimientos subvencionados, que permitirá no sólo fundamentar una política de mejoramiento salarial sino también la reforma del sistema de subvenciones y decidir la viabilidad o inviabilidad de la fórmula municipal de administración.

4. Algunos criterios para enfrentar el dilema:

En su discurso inaugural, el Ministro Ricardo Lagos fijó la posición de principio del gobierno al respecto:

"El sistema nacional de educación que posibilitó la expansión educativa ha sido desarticulado. La responsabilidad social en educación ha sido reemplazada por el ilusionismo del mercado. So pretexto de la necesaria descentralización, se ha llegado no sólo a la atomización del sistema sino a una competencia a veces agresiva en donde debiera primar la cooperación. Las metas individuales y de corto plazo dificultan la acumulación de aprendizajes colectivos y para el largo plazo hay que rearticular el sistema de educación. Sin recaer en la uniformidad y la centralización burocrática y autoritaria, hay que reorientar la descentralización, para que sea efectivamente democrática y participativa, para que realmente favorezca el desarrollo local y para que logre un concepto nuevo de eficiencia: que produce a la vez calidad y justicia."

"Ya lo hemos dicho. El Estado reasumirá su rol protagónico en educación, sin perjuicio de la libertad de enseñanza y del pleno desarrollo de la responsabilidad de la sociedad en los asuntos educativos. Lo anterior no debe entenderse en el sentido de recaer en un centralismo burocrático ni en el libre mercadismo que empezaba a entronizarse en el mundo de la educación."

"En la tarea de rearticular un sistema nacional de educación, se perseverará en la descentralización de la gestión y en la búsqueda de soluciones específicas a las cuestiones de la diversidad. No queremos que la descentralización sirva para encubrir medidas de control político. Avanzaremos hacia una descentralización efectivamente democrática, que restituya el derecho de los actores y sectores involucrados a participar en las decisiones educativas de todo nivel, y que también canalice la responsabilidad social hacia la educación."

"Reorientaremos la descentralización administrativa para que se enmarque en criterios de mayor servicio social, produzca mejoramiento cualitativo y contribuya al logro de la equidad. Será una descentralización que al reconocer la diversidad regional, local y/o étnico cultural, fortalezca el sentido de nación."

"Las escuelas y liceos, hoy en manos municipales, nadie quiere que vuelvan a una administración centralizada del Ministerio de Educación. Pero éste ejercerá a plenitud todas sus actuales facultades, en orden a establecer las normativas técnico-pedagógicas, a supervisar y apoyar los procesos educativos en todos los establecimientos que cooperarán con la función educacional del Estado y a fiscalizar el cumplimiento de la legislación sobre subvenciones. Un Ministerio de Educación fuerte y activo no es incompatible con la descentralización ni con la libertad educacional rectamente entendidas."

A partir de una evaluación del caso chileno y de la experiencia internacional y en el marco del programa de la Concertación y de su desarrollo en los términos del discurso del

Ministro de Educación, será necesario debatir democráticamente acerca del dilema de la descentralización y encontrar la mejor fórmula de organización para una gestión de la educación pública.

En cualquier caso, conviene tener en cuenta ciertos criterios básicos para dilucidar la cuestión:

1. La descentralización debe ser examinada desde el ángulo del interés social antes que del interés particular de algún grupo o sector;

2. La descentralización es un medio no sólo para lograr eficiencia administrativa; es un requerimiento para lograr calidad y equidad, puesto que:

- un ingrediente básico de la noción de calidad es el de "pertinencia" y ésta se logra sólo cuando se puede atender la diversidad cultural y socio-geográfica; la centralización tienden a la uniformidad y ahogar el reconocimiento y atención de las diferencias;

- un aparato público descentralizado permite enfrentar mejor la lucha contra la pobreza.

3. La descentralización es tal sólo cuando se transfiere poder de decisión a sectores que antes no lo tenían y cuando, sin perjuicio de la unidad socio-cultural de la nación, se avanza en la autonomía de las regiones y comunidades locales.

4. La democracia no puede expresarse sólo en los mecanismos de generación de los poderes públicos y de representatividad de éstos; se debe enriquecer, complementar y consolidar a través de la participación cotidiana de la población; la descentralización puede y debe ofrecer marcos para ejercerla y la descentralización de la educación pública puede y debe ser espacio privilegiado para ello.

5. En cualquier forma, una efectiva descentralización debe combinarse con un Estado central fuerte, con capacidad de preservar la unidad nacional, de corregir las inequidades provenientes del desarrollo desigual de regiones y comunidades y de prevenir la atomización a que pueda llevar la autonomía local.

6. En el caso de la educación pública en Chile, la profesión docente organizada puede ser un factor importante para restablecer en favor de la unidad nacional cualquier tendencia fragmentadora que resultare de la descentralización; el Estatuto legal de la misma es una condición complementaria de la recta descentralización.