

S O B R E D E S C E N T R A L I Z A C I O N

Iván Núñez
11-VIII-1990

En este documento se esquematiza "el estado de la cuestión" de la descentralización de la administración del sistema escolar público y se presenta, en términos preliminares, una alternativa para enfrentarla.

1. Puntos de partida:

- a) La descentralización es una posición asumida por el Gobierno; está comprometida en sus bases programáticas;
 - b) El rol del Estado debe ser activo y conductor; hay acuerdo unánime para dotar al MINEDUC de mayores herramientas para cumplir dicho rol y especialmente para reforzar sus niveles desconcentrados.
 - c) El gobierno no desea la subsistencia de la llamada "alcaldización", que por lo demás está en grave crisis y debe ser reformada o sustituida a breve plazo.
3. El problema a debatir es: ¿cuál es la mejor fórmula alternativa de administración descentralizada de la educación pública?

4. Criterios para discernir:

- a) La descentralización es un medio, no un fin; lo que interesa es encontrar una fórmula que favorezca el mejoramiento de la calidad y la equidad en educación.
- b) Debe promoverse la participación y el desarrollo regional y local. La auténtica descentralización consiste en una transferencia de poderes y no en una mera delegación de facultades, que es propia de la desconcentración administrativa.
- c) Hay que atender a la diversidad geográfica y socio-cultural, tanto en lo institucional-administrativo como en lo

pedagógico.

- d) Se requiere mayor eficiencia administrativa y económica, que permita enfrentar la actual crisis de la gestión municipal de las escuelas y liceos;
- e) La fórmula en educación debe ser compatible con la configuración de la descentralización en el conjunto del aparato de Estado y especialmente en la atención primaria de salud.

5. Condiciones para tomar una decisión;

- a) Se trata de un problema nacional y no gremial; la medida en que el actual esquema daña los intereses del magisterio es sólo uno de los factores a considerar; la opinión o la demanda del magisterio debe ser compatibilizada con las de otros sectores, agentes o entidades.
- b) La decisión la toman los poderes públicos (el Gobierno presenta un proyecto y el congreso aprueba una ley), en consulta con todos los sectores involucrados.
- c) Es necesaria una discusión informada; se requieren evaluaciones y estudios. El problema es complejo. La situación de la administración local es variada a lo largo del país; necesita ser analizada y sistematizada antes de tomar decisiones.
- d) Hay elementos concomitantes: el Estatuto de la Profesión Docente, la reforma de la ley de Subvenciones, la reforma del régimen municipal, todas las cuales inciden o pueden incidir en una nueva configuración del problema y en afectar sus posibles soluciones.

En particular, debe tenerse en cuenta que:

- el Estatuto Docente resolverá por sí mismo la mayor parte de las situaciones negativas que ha enfrentado el magisterio bajo la administración municipal;
- un nuevo régimen de subvenciones puede permitir la superación de los déficits con que ha funcionado dicha

administración;

- la futura reforma del poder municipal se refiere tanto al aspecto político - elección de Alcaldes y Concejales y creación del Consejo Económico-Social en cada municipio - como al funcionamiento técnico mismo de la municipalidad; puede crear o fortalecer las condiciones de participación de la comunidad y de los profesores y mejorar su eficiencia administrativa

f) Hay que considerar las soluciones descentralizadoras que adopten otros sectores gubernamentales; por ejemplo, en la Atención Primaria en Salud.

6. Las propuestas sustantivas:

- a) Regreso a la administración del MINEDUC: diversos partidos políticos y, recientemente, el Colegio de Profesores, lo han demandado; se configura dicha administración como "descentralizada" y basada en la actual estructura desconcentrada del Ministerio, a la que se agregaría una Dirección o un Consejo Comunal de Educación;
- b) Permanencia en manos de las Municipalidades: supuesta la reforma democrática y el mejoramiento de la eficiencia de éstas, la aprobación del Estatuto Docente y la reforma de la ley de subvenciones; parece incluir la idea de suprimir las Corporaciones Municipales de derecho privado y quedarse con la fórmula Departamentos de Administración de la Educación Municipal, DAEM;
- c) Corporaciones locales autónomas de derecho público: en algún momento, se sostuvo como alternativa generalizada a la administración municipal; al presente, aparece más como esquema a ser aplicado en algunas agrupaciones de comunas, cuyo tamaño pequeño hace ineficiente el rol de la municipalidad; circula así la idea de "corporaciones intermunicipales" o, incluso, "corporaciones provinciales".
- d) Combinaciones varias de las fórmulas anteriores, según tipos o tamaño de las comunas o según niveles educativos.

7. Una propuesta alternativa: combinación de DAEM y

corporaciones intermunicipales.

- 7.1 Se descarta el retorno masivo de los establecimientos a manos del MINEDUC, tanto porque representaría un retroceso en materia de descentralización como por las dificultades legales y administrativas del caso.

En efecto, un Ministerio del gobierno central tiende inevitablemente a ser "concentrador" del poder, por mucho que se encuentre desconcentrado (que no es el caso de nuestro actual MINEDUC, al cual le falta mucho en materia de reforzamiento y autonomía de sus órganos regionales y provinciales y que no tiene órganos comunales desconcentrados).

En un Estado unitario, es imposible que un Ministerio se "descentralice". Su administración es inevitablemente delegada. Su estructura de autoridades intermedias es, por definición y naturaleza, dependiente del escalón superior. No es posible, por tanto, la transferencia de poder a comunidades autónomas, que es la esencia de la descentralización democrática.

Por otra parte, el regreso implicaría reformar la Ley que reestructuró el Ministerio, el Estatuto Administrativo y la Ley de Bases de la Administración Pública, además de la reforma al DFL 1-3063, todo lo cual excede las posibilidades político-legislativas de la transición.

- 7.2 Se prescinde de la fórmula de creación generalizada de corporaciones autónomas de derecho público. Esto, por el esfuerzo jurídico-institucional que representa, como por el costo de infraestructura y de nuevo personal que ello implica, que no quedaría compensado al corto plazo con la extinción de los DAEM o las Corporaciones municipales privadas.

En particular, se rechaza la creación de corporaciones regionales, por considerar la región como una entidad muy amplia y por lo general no representativa de los intereses y necesidades más concretas de la población (caso de las rivalidades interciudades principales: Arica-Iquique, La Serena-Coquimbo, Valparaíso-San Antonio, Valdivia-Osorno-Puerto Montt, etc.).

7.3 Descartadas las fórmulas referidas, se opta por la permanencia de los establecimientos en manos municipales, como fórmula más general, combinada con la creación de corporaciones autónomas de derecho público para algunos casos de grupos de municipalidades. En subsidio respecto a esta última modalidad, se proponen acuerdos o convenios intermunicipales para el uso en común de ciertos recursos o para desarrollar programas conjuntos. A continuación se sugieren algunos de los requisitos y características de la fórmula propuesta.

7.4 Rectificaciones al régimen de administración municipal:

- a) Generalizar la fórmula DAEM y correlativamente, disolver las corporaciones municipales de derecho privado. El DAEM permite un mejor control del uso de los recursos públicos, la intervención de la Contraloría y la reducción de los gastos de administración. Por el contrario, las Corporaciones municipales privadas han creado una estructura burocrática hipertrofiada y han operado como vehículo de endeudamiento municipal, lo que no pueden hacer los DAEM.
- b) Beneficiarse de la reforma política y de la reforma técnica al régimen municipal que podrían entrar en vigencia el próximo año. La primera, proporcionará las condiciones democrático-participativas que hoy le faltan al modelo de "alcaldización" autoritaria. La segunda contribuiría a una mayor eficiencia de los DAEM.
- c) Beneficiarse de la reforma al régimen de subvenciones, que se está estudiando, la que aportaría modalidades más racionales de financiamiento y contribuiría a salvar la actual crisis.
- d) Beneficiarse de la dictación del Estatuto de la Profesión Docente, cuya perspectiva, por una parte, puede dejar sin fundamentos la resistencia de sectores del magisterio, por otra, equilibrará algunas de las tendencias "centrífugas" o de atomización que pudieran contenerse en la municipalización.

Algunos de los temores y críticas a la administración municipal pueden quedar superados. En efecto, los futuros

Alcaldes será representativos de sus comunidades y gobernarán junto con un Concejo de composición pluralista. Por lo tanto, es muy difícil una "partidización" en función del color político del Alcalde. Por otra parte, el Estatuto Docente proveerá los resguardos necesarios a la estabilidad de los profesores, al reconocimiento de los méritos, a la participación y a la autonomía responsable de los profesionales de la educación.

7.5 Creación de corporaciones intermunicipales:

Se podrían crear algunas corporaciones autónomas, de derecho público, por parte de grupos de municipalidades que decidan poner en común su función de administración de la educación. Esta fórmula se recomienda para casos de comunas colindantes que sean pequeñas y en las que se puedan lograr economías de escala.

Estas corporaciones podrían tener un Consejo en el que participe el Jefe del Departamento Provincial de Educación, que lo presida, los Alcaldes o sus representantes, así como representantes del profesorado de las comunas, de los padres de familia y de otros sectores de la comunidad. El Consejo nombraría un Director Ejecutivo de la Corporación y ejercería atribuciones como aprobar el presupuesto y el plan anual, recibir cuenta periódica de la marcha de la Corporación y supervigilarla, etc.

7.6 El rol del Ministerio de Educación:

No puede haber auténtica descentralización, en nuestros países de tradición centralista, de desarrollo desigual y de desequilibrios sociales agudos, sin un Estado fuerte, que cautele la unidad nacional y la equidad y que apoye la transferencia de poderes y el aprendizaje de la autonomía de la sociedad civil y particularmente de las regiones y comunidades locales. Un Estado fuerte, por otra parte, no requiere una hipertrofia de la administración. El Estado moderno debe ser "de mucho músculo y poca grasa".

En el sector Educación, se necesita un Ministerio normativo, planificador, supervisor y evaluador, con capacidad de apoyo y garante de la equidad y del mejoramiento cualitativo de la educación. La descentralización supone y requiere un MINEDUC fuerte y desconcentrado, con presencia activa y eficaz en las comunidades regionales y locales.

Así se ha entendido, al elaborar el Estatuto Docente, en el que se reserva al MINEDUC un conjunto de facultades normativas que enmarquen la administración descentralizada de la carrera docente, y al constituir ésta misma como carrera nacional.

Por otra parte, el Ministerio está desarrollando, dentro de su gran programa de mejoramiento cualitativo de la educación, una línea de reforzamiento de su capacidad institucional, que permitirá intervenir con más fuerza y acierto en los niveles regionales, provinciales y locales, en apoyo de la descentralización y para corregir las tendencias desequilibradoras o distorsionantes que puedan darse.

Junto con mejorar su capacidad de supervisión administrativa y técnico-pedagógica, el MINEDUC pondrá énfasis en la desconcentración de su propio aparato de perfeccionamiento (CPEIP) y en el estímulo al perfeccionamiento descentralizado.

En el ejercicio de su rol activo y conductor, el Ministerio de Educación no requiere hacerse cargo de la administración de los establecimientos y de su personal. Recuperarla sería distraerlo de sus funciones propias e impedirle cumplir su rol normativo, planificador, supervisor, promotor del cambio y garante de la calidad y la equidad.

Las comunidades locales, en cambio, pueden hacerse cargo de las funciones administrativas y pueden participar, con éxito creciente, en la definición de sus objetivos, necesidades, intereses y aspiraciones educacionales, así como en los diagnósticos y evaluaciones necesarias para optimizar la marcha de los servicios educacionales propios. Así, se compatibilizaría la representación de la diversidad local con la garantía de la unidad socio-cultural de la nación que expresa el MINEDUC.