

012-2086 ✓

**piie**

programa interdisciplinario de investigaciones en educación

**LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA  
Y SUS DESAFIOS**

Santiago, Abril 1991

**FORO PANEL****LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA  
Y SUS DESAFIOS****Panelistas:**

**Juan Casassus, UNESCO \* Iván Núñez, PIIE \* Abraham Magendzo, PIIE  
Robert Barker, Confederación de Profesores Canadienses  
Osvaldo Verdugo, Colegio de Profesores de Chile**

**Coordinadora:**

**Ana María Cerda - PIIE**

**SANTIAGO, 30 Abril 1991**

## INTRODUCCION

Durante estos últimos años, el Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE), ha estado preocupado por la investigación acerca de la descentralización educacional como un aspecto significativo para elevar la calidad y equidad de la educación. Los resultados de estas investigaciones han permitido la elaboración de propuestas sobre políticas educativas y por otra parte, han alimentado el debate público.

En esta misma línea de la descentralización educacional pensamos que uno de sus aspectos fundamentales es apoyar la profesionalización de los docentes. Sin una real autonomía de los profesores en su quehacer específico las posibles transformaciones educativas no se podrán concretar a nivel de los establecimientos educacionales. Por ello, el PIIE junto con el Colegio de Profesores está realizando un proyecto sobre el "Perfeccionamiento en servicio para la descentralización y la transformación de las prácticas pedagógicas".

En el marco de este proyecto y con motivo de la venida del Sr. Robert Barker representante de la Confederación de Profesores Canadiense, que apoya este trabajo, quisimos aportar al debate público sobre la descentralización educacional realizando un foro -panel el día 31 de Mayo, con el auspicio y apoyo de UNESCO y el trabajo conjunto con el Colegio de Profesores.

Esta publicación reúne las diversas ponencias presentadas por los panelistas participantes en el mencionado evento y el debate con el público. Las ideas vertidas en este texto son de exclusiva responsabilidad de los autores.

El primero de los trabajos corresponde a la presentación del Sr. Juan Casassus, Especialista Regional en Planificación y Gestión Educativa para América Latina y el Caribe. En el se formulan dos grandes interrogantes acerca de la relación Estado y descentralización ¿por qué descentralizar? ¿para qué descentralizar? y, una reflexión acerca de qué es aquello que le compete al Estado en el contexto de las nuevas transformaciones a nivel mundial. Es decir, plantea los grandes lineamientos acerca de cuales debieran ser las funciones del Estado Moderno en las sociedades latinoamericanas.

A continuación se presenta el trabajo del Sr. Iván Nuñez, Asesor del Ministro de Educación e investigador del PIIE, quien aportó con algunos juicios evaluativos acerca de los procesos de descentralización y desconcentración implementados durante el gobierno militar y esbozó la

política educativa que en esta materia está elaborando el Gobierno del Presidente Aylwin.

El tercer trabajo corresponde al Sr. Abraham Madgenzo, investigador del PIIIE quién se refirió a la descentralización del currículo como una condición indispensable para el proceso de democratización de la sociedad. Su ponencia entrega elementos para desmistificar la necesidad del centralismo curricular. Aborda también la relación entre descentralización y democratización así como las condiciones para dicha descentralización.

El cuarto trabajo corresponde al Sr. Robert Barker Encargado Internacional de la Confederación de Profesores Canadienses. En este trabajo el autor se refiere a la situación de la educación en Canadá donde existe un Estado altamente descentralizado. Su exposición se refiere fundamentalmente al papel que juegan los profesores en la gestión educacional y como éstos se relacionan en materia de políticas educacionales en relación al Estado.

Finalmente, el quinto trabajo corresponde al Presidente del Colegio de Profesores de Chile, Sr. Osvaldo Verdujo. En su ponencia plantea que un aspecto fundamental para la descentralización educativa es el rol que deben jugar los profesores como núcleo motor de las transformaciones, tanto a nivel de los establecimientos educacionales como de las políticas educativas.

Queremos agradecer la valiosa colaboración de los panelistas, sin cuyo concurso esta iniciativa no habría tenido los resultados esperados. También queremos destacar el aporte de UNESCO como organismo auspiciador y al Colegio de profesores que estuvo participando activamente en la realización de este evento.

## LA TRANSFORMACION DEL ESTADO Y LA DESCENTRALIZACION EDUCACIONAL

---

JUAN CASASSUS

Especialista Regional en Planificación  
y Gestión Educativa para América Latina  
y El Caribe

La transformación del Estado y la descentralización educacional, se ubican en el centro, en el entrecruzamiento de procesos de cambio en las estructuras de una sociedad, y por lo tanto tienden a generar agudas tensiones en el seno de dichas sociedades. Es por esta razón que el tema que nos ocupa aquí se fundamenta en procesos provistos de gran complejidad. Por ello también, y por el escaso tiempo de que disponemos para discutirlo, me obliga a precisar, desde un principio, que esta exposición estará marcada por un enfoque necesariamente simplificador.

Estado y descentralización son conceptos de naturaleza diferente. La idea del Estado se refiere a un resultado, a una forma de codificación de la vida en una sociedad, se refiere a una perspectiva que muestra una de las estructuras fundamentales de la sociedad. Por otra parte, la "descentralización" se refiere desde una perspectiva estática, a una cualificación del Estado, a una forma específica de su organización; y desde una perspectiva dinámica, se refiere a procesos de traspaso de poderes desde un centro a una instancia de dimensión menor. Desde esta perspectiva, quien dice Estado y Descentralización dice, en realidad, el proceso mediante el cual se transforma al Estado, o para decirlo en otros términos, el proceso de la reforma del Estado por el intermedio de la descentralización.

### La perspectiva global

Para darle un contenido más concreto a lo anterior, quizás convenga notar que este proceso de transformación del Estado en América Latina, ocurre en un momento y un contexto particular en el cual predomina una visión hegemónica indiscutida, cuya expresión ideológica es el neoliberalismo, y que se traduce en una idea que tiende a manifestarse como una fórmula simple: menos Estado y más mercado. Esta fórmula apunta hacia un proceso que busca limitar las áreas de intervención del Estado a través de

medidas tales como aquellas tendientes a su desregulación o a la privatización de servicios e industrias.

Sin pretender ofrecer una perspectiva de "deus ex máquina", es evidente también que, aunque con variaciones importantes, esta hegemonía ideológica se aplica a la totalidad del planeta. Y vista desde una perspectiva global, esta visión ideológica cobra realidad impactante al considerar los eventos que hemos visto ocurrir a principios de este año, y con ello me refiero particularmente a la guerra del Golfo. El análisis de las pocas informaciones que se han hecho públicas permite decir que, desde la perspectiva global, estaríamos ante una situación inédita hasta ahora. Una situación de la cual parecería emerger un nuevo y particular orden mundial, y que podría expresarse bajo la fórmula "un gobierno planetario con una organización local". Es decir, una configuración a nivel mundial capaz de imponer y manejar tanto los códigos culturales como los códigos de la información, los códigos económicos, el manejo del sistema económico y una particular y muy potente capacidad represiva. Es decir, estaríamos frente a una configuración planetaria provista con los atributos históricamente asignados al Estado Nacional. En este contexto global, el nivel intermedio, el Estado Nacional, se transforma en un factor de obstrucción y un problema, por lo tanto innecesario y disponible.

Esto desde la perspectiva global.

Ahora, volviendo a una perspectiva más circunscrita, la del Estado Nacional, en forma muy apretada voy a centrar mi intervención en la formulación de dos interrogantes y de una reflexión de carácter propositivo.

En su expresión mínima, mi intervención se concentra en las interrogantes de "¿por qué descentralizar?" que creo es algo que es aún necesario aclarar; "¿para qué descentralizar?" que es una pregunta cuya respuesta supone algún mecanismo de evaluación, lo que aún está, a mi juicio, por realizarse; y finalmente, una reflexión acerca de qué es aquello que le compete al Estado en este contexto, lo que es una cosa que, a mi juicio, también es aún necesario determinar.

#### Estado y educación: ¿Por qué descentralizar?

El considerar este primer interrogante ¿por qué descentralizar en el ámbito de la educación? es en realidad una interrogación acerca de la naturaleza del Estado en la región. Dentro de esta problemática, me parece que el punto nodal está relacionado con la situación del poder en la sociedad, en la cual la descentralización constituye un intento de redistribución del poder dentro de esta sociedad. Por ello los procesos de

descentralización tienden a desencadenar fuertes tensiones sociales, por cuanto los distintos actores que están vinculados a estos procesos entran en relaciones de fuerza y deben tratar de situarse con respecto a esta redistribución del poder, ya sea para adquirir un nuevo poder, o bien de entregar partes de él.

Cuando me refiero al poder, lo hago refiriéndome a una concepción básica de él, es decir, a lo que en un lenguaje que entienden todos se entiende como "el rayado de la cancha". Es decir, la capacidad de determinar qué es lo que se puede o no se puede hacer en una sociedad, o dicho de otra manera, capacidad de regulación de las conductas individuales e institucionales, acompañado por la capacidad de asignación de recursos humanos, financieros y materiales.

En las sociedades llamadas modernas, el locus del poder ha sido el Estado. Los estudios contemporáneos sobre el Estado, entre otras orientaciones, están apuntando hacia la idea de que el Estado sería una innovación particular, como una solución específica de las burguesías de los países europeos, frente a la creciente incapacidad de las aristocracias feudales para hacer frente a los conflictos presentes en las sociedades renacentistas. Así, el Estado aparece como un tipo de respuesta histórica a condicionantes históricos en Europa, y esto habría que subrayarlo. La forma que adoptaron las sociedades europeas frente a estos condicionantes fue de dos tipos diferentes: uno tomó la forma centralizada, y entre otros, corresponde a países como Francia e Italia. La otra forma, con carácter descentralizado, corresponde a modalidades de organizar la sociedad de tipo anglosajón. Uno tiene que ver con el catolicismo, el otro tiene que ver con el protestantismo.

Por otra parte, la creación del Estado, vista desde la perspectiva del tiempo, muestra al Estado como un esfuerzo de modernización y por tanto el Estado representa básicamente una modernización de la organización de la sociedad. La ruptura con la sociedad feudal establece desde sus inicios la asociación: Estado y modernidad. Esta asociación, ha sido desde la conformación de los Estados latinoamericanos, el espejismo constante (y frustrante) para los países del sur de buscar la modernidad por intermedio de la creación del Estado.

La forma que adopta el Estado en América latina, como bien es sabido, es principalmente una adaptación de la forma que tomó la solución francesa. Recordemos que dicha forma fue el resultado de una revolución. El modelo adaptado es de carácter centralizado, herencia de la Revolución Francesa, (y no descentralizado como sería si se hubiera adaptado un modelo de los países anglosajones) y de un esfuerzo de modernización.

Desde este punto de vista, los Estados de América Latina, no son Estados que resulten de procesos históricos, en el sentido de que no emergen de revueltas religiosas, ni como solución a conflictos sociales, ni

a conflictos relativos a los cambios en las relaciones de producción propia de las revoluciones industriales. Sino más bien, los Estados en América Latina se constituyen por medio de un proceso adoptado de Europa y decretado básicamente desde un comienzo por las constituciones nacionales. Con esto se quiere decir que los Estados en América Latina se han ido decretando y no fueron constituyéndose históricamente y de ahí quizás, una de las explicaciones de la gran debilidad de los Estados Latinoamericanos.

Para lo que nos interesa aquí, lo que emerge de esta situación es lo siguiente: el decretar un Estado -con las características de un Estado europeo- en un territorio americano, ya fuera éste escasamente poblado en algunos casos, o en otros casos, fuertemente poblado por otras culturas y civilizaciones indígenas, requirió como primera tarea el constituirse en una nación. El instrumento privilegiado para constituirse como nación fue la educación y esa es la vinculación que yo quisiera señalar acá.

Vale decir, que la forma que tuvieron los Estados Latinoamericanos para constituirse en nación, fue a través de la generación de sistemas educativos homogeneizantes, ya sea para integrar a la población nativa y a los inmigrantes, a una nueva nación, mediante su incorporación a los nuevos patrones de cultura y de civilidad. La imbricación estrecha e histórica que se ha dado entre Estado y educación, lo conduce a uno a preguntarse hasta qué punto la educación pública ha sido el instrumento de la creación del Estado nacional. El Estado ha sido sujeto y objeto de la configuración de la nación a través de la educación. Por ello se puede afirmar que el Estado centralizado en América Latina, ha necesitado de la educación para existir como nación.

Pero hay además otra dimensión. El protagonismo del Estado en la educación tiene que ver con su propia construcción y reproducción, pues necesita también a la educación para ejercer su poder en la sociedad. Quizás conviene recordar que la educación es una de las fuentes de poder más importante que hay en las sociedades. Recordando algunos de estos puntos:

- La educación es el mecanismo mediante el cual las sociedades transmiten sus valores y normas a las generaciones sucesivas;
- La educación es también el principal instrumento de movilidad social y juega un papel clave en la asignación de status y roles en la sociedad;
- En un contexto moderno, la educación es el instrumento poderoso para la reproducción de las relaciones sociales;



- También, conjuntamente con el sistema económico, es uno de los mecanismos para mantener el control en un contexto de fuerzas centrifugas y de aperturas de las sociedades; y
- Finalmente, el sistema educativo constituye la posibilidad, la esperanza que a nivel nacional se pueda contrarrestar el manejo de los códigos culturales de los medios de comunicación de carácter internacional.

Por ello, la educación, vinculada al Estado constituyen la dupla de poder extraordinariamente importante y es el objeto de luchas sociales para entrar a controlarlas.

Aquí quizás sería conveniente introducir una distinción que nos ayudaría a la comprensión de lo que estamos hablando. La distinción entre desconcentración y descentralización. Por una parte la desconcentración, es el mecanismo que refleja la lógica del poder central. Por otra parte, la descentralización reflejaría la lógica de la unidad local, reflejaría el nivel del poder y capacidad, de poder local. De esta manera, la desconcentración refleja una orientación de arriba hacia abajo y la descentralización refleja una orientación de abajo hacia arriba. El punto donde se encuentren y la manera de cómo lo hagan depende del resultado de las relaciones sociales de poder.

En este contexto se resitúa la primera interrogante formulada al principio. Es muy difícil precisar el por qué un gobierno central quiere entregar su poder, el por qué descentralizar. Desde el punto de vista de la lógica del poder, la respuesta sería que la expansión de las esferas de influencia del Estado durante el presente siglo, dilataron su poder perdiendo su eficacia. Entonces, el grado de qué y hasta dónde se desconcentra en algunos casos y se descentraliza en otros, tiene que ver con el propósito de concentrar las capacidades -diluídas- de intervención y así aumentar su eficacia. Sin embargo, visto el papel de la educación para el Estado nación, descentralizar en el ámbito educativo -en particular desde el punto de vista pedagógico- puede significar la pérdida de vigencia de la idea de la nación como un concepto homogéneo y unitario. De ser así el concepto de nación podría ser reemplazado por una idea de nación diversificada, o bien por la eliminación de la idea misma de nación y del Estado nacional. Naturalmente, la respuesta a la pregunta de por qué descentralizar en educación requiere un debate en profundidad a mi juicio, aún pendiente.

### Enfoques para analizar el interrogante: ¿Para qué descentralizar?

El segundo interrogante tiene que ver con la idea de que los procesos de descentralización no constituyen fines en sí mismos, sino que más bien son procesos instrumentales para el logro de otros fines. Por eso, la pregunta "¿para qué descentralizar?" tiene que considerarse desde una doble perspectiva: tanto desde el punto de vista de los objetivos que se pretende lograr, como desde el punto de vista de si la descentralización es una medida eficaz para lo que se pretende.

Para ello me permito proponer 3 enfoques clásicos para analizar la descentralización. El enfoque redistributivo, que se focaliza en el poder; el enfoque de la gestión, y el enfoque de la relevancia, que se focaliza en los contenidos pedagógicos.

El enfoque redistributivo. Lo que analiza este enfoque es que descentralización se la percibe como un instrumento para la redistribución del poder en la sociedad. Específicamente, en el caso de la educación, lo que se redistribuiría es el poder directo que ejerce el Estado para financiar los recursos humanos, del poder sobre los recursos físicos y materiales, así como su capacidad de determinar las normas y requisitos propios del sistema educativo y su capacidad de control expresado a través de los exámenes. Es decir, entregar la capacidad de regular en función de la estandarización, de la homogenización de sociedad y de su capacidad de asignar recursos.

Un análisis desde esta perspectiva permitirá examinar si efectivamente la descentralización ha producido en algún grado un efecto redistributivo; apreciar hacia quienes se ha transferido dicho poder, y examinar si esta redistribución tiene un efecto democrático en el manejo de la educación desde el punto de vista de los actores y usuarios del servicio.

El segundo enfoque analiza la descentralización desde la perspectiva que busca mejorar la gestión del sistema.

¿Cómo se mejoraría la capacidad de gestión del sistema? El argumento que se utiliza es que, por una parte, una mayor descentralización, generará y movilizará más recursos que no están disponibles bajo formas centralizadas. Por otra parte, los sistemas descentralizados, tienden a usar los recursos más eficientemente.

Frente a lo primero se piensa que las comunidades locales entregarían más recursos en un sistema descentralizado que en un sistema centralizado. Aparentemente esto no se ha verificado en las experiencias descentralizadoras. Las comunidades locales siguen aportando tanto o más recursos en especies normalmente en trabajo, en sistemas centralizados que

en sistemas descentralizados. Quizás convendría examinar si existen algunas otras condicionantes para que esta condición sea efectiva. Por otra parte, se piensa que el sector privado podría hacer una contribución directa. Si bien, esto ha ocurrido en otros continentes, en América Latina este sector ha continuado siendo renuente a ello, aún en los casos en que el proceso descentralizador le ha transferido escuelas vocacionales al sector productivo.

El segundo elemento, es decir, aquel relacionado con el uso de los recursos, no tiene que ver con mayores recursos para la educación, sino en la posibilidad de que se usen en una forma más adecuada. Esto también está por probarse, aunque para el largo plazo bien puede que efectivamente se logre por el intermedio de una mayor participación y control por parte de la comunidad. Sin embargo, en el corto plazo, la descentralización es claramente un ejercicio más caro porque se pierden las economías de escala que se obtienen en los sistemas centralizados.

El tercer enfoque con que se analiza la descentralización, se focaliza en la relevancia de los contenidos educativos. La lógica de este enfoque es que en principio se descentraliza para mejorar las capacidades de aprendizaje de los estudiantes acercando los contenidos a su cultura. Es decir, centrándose en la cultura de aprendizaje de los estudiantes. Evidentemente, todo indica de que mientras más cerca estén los contenidos de aprendizaje a la cultura de aprendizaje, más accesibles serán éstos para el acto de aprendizaje, y más eficaz será el proceso educacional. Esto es efectivo. El problema surge, a mi juicio, en términos del aprendizaje en una sociedad contemporánea, en donde la modernidad y la apertura hacia el mundo predominan como criterios definitorios de dicha sociedad, las necesidades de aprendizaje no son solamente determinadas por la cultura de aprendizaje propuesta por el ambiente, sino que se orientan hacia el aprendizaje de la ciencia y la tecnología que es la cultura de carácter crecientemente universal.

Las experiencias de descentralización en América Latina son relativamente recientes y no han sido analizadas sistemáticamente. Por lo tanto, en ausencia de una evaluación sustantiva de los procesos de descentralización, no se sabrá si las medidas están dando los resultados para los cuales han sido concebidos o si es necesario modificar las políticas o aplicar medidas correctivas. En estas condiciones, lo que se argumente en favor o en contra de las descentralizaciones serán principalmente ejercicios de opinión fundamentados en elementos de interés o en elementos de carácter ideológico.

## ¿Nuevas funciones para el Estado?

Finalmente, me refiero a un tercer aspecto de manera menos analítica y más propositiva en atención a las críticas que se le han formulado a la gestión por parte del Estado, en atención también al reconocimiento de que en la realidad se están instrumentalizando una serie de procesos de descentralización. Como se mencionara arriba, estos procesos requieren que el Estado abandone funciones que han sido tradicionalmente suyas; que ello implica una transformación del Estado y que por lo tanto lo que interesa es tratar de identificar aquellas funciones que le competirían ejercer a un Estado moderno en un contexto de descentralización.

Aquí yo quisiera formular dos proposiciones en forma sucinta: La primera tiene que ver con las funciones que le competirían al Estado moderno. Estas serían básicamente aquellas orientadas a asegurar la soberanía nacional ya asegurar la democracia. En lo que se refiere a la educación, el apoyo a la soberanía nacional se realizaría mediante la formulación de objetivos y políticas nacionales y programas curriculares mínimos también a nivel nacional. Con relación al aspecto de apoyo a la dimensión democrática, por una parte, sería su función la de diseñar e instrumentalizar políticas de discriminación positiva, incluyendo en ello tanto las dimensiones cualitativas de dichas políticas como las dimensiones financieras que ellas conllevan. Por otra parte, le correspondería tratar de lograr niveles comparables de calidad para todos -aunque bien pueda ser, con distintos criterios de excelencia- a la salida del sistema, especialmente a través de mecanismos de evaluación y de monitoreo de resultados.

La segunda proposición es que, para fortalecer y apoyar los niveles de autonomía de las entidades descentralizadas, es necesario a mi juicio, fortalecer considerablemente la capacidad orgánica y la capacidad de intervención del nivel central. Frente a la multiplicación y diversificación de las demandas educativas en un contexto de debilidad de la sociedad civil, se requiere por parte del Estado niveles mayores de organización y flexibilidad para implementar las funciones de orientación, evaluación y compensación mencionadas arriba. Ello no es posible a no ser que se encuentren fortalecidos en términos cuatro recursos principales: recursos humanos cualificados, recursos de información, recursos organizacionales y recursos financieros suficientes.

La conclusión de esto nuevamente es la búsqueda de un equilibrio en la cual a una mayor descentralización, es decir, un mayor fortalecimiento de la sociedad civil, se requiere una mayor necesidad de fortalecer el nivel central del Estado, aunque con funciones diferentes.

## **POLITICAS DE DESCENTRALIZACION EDUCACIONAL DEL GOBIERNO DEMOCRATICO EN CHILE**

---

Iván Núñez P.  
Asesor del Ministro de Educación  
Investigador PIIE

### **1. Juicio evaluativo sobre el proceso de descentralización**

No existe una evaluación formal y sistemática de los procesos de desconcentración y descentralización emprendidos bajo la égida del régimen militar. No obstante, existen estudios sobre determinados momentos o aspectos de los referidos procesos. Por otra parte, la investigación educacional y los sistemas de información entregan diversos indicadores que contribuyen a la formación de juicios evaluativos sobre la desconcentración y la descentralización. En esta ponencia, se intenta presentar la opinión del Ministerio de Educación y, a la vez, esbozar la política que en esta materia está elaborando el Gobierno del Presidente Aylwin.

El esfuerzo de desconcentración y descentralización promovido por el régimen anterior se propuso tres objetivos fundamentales: 1) mejorar la calidad de los procesos y productos educativos; 2) aumentar la eficiencia de la administración y del empleo de los recursos públicos comprometidos; y 3) aumentar la participación de las comunidades y de los padres de familia, acercando las autoridades al espacio en que ellas se ligan con la educación.

A cerca de 10 años de iniciada la experiencia y desde la óptica del nuevo gobierno democrático, es posible hacer un juicio evaluativo sobre dicha iniciativa, a partir de una mirada al cumplimiento de sus objetivos.

#### **1.1. La descentralización y la calidad de la educación**

En Chile existe una marcada insatisfacción respecto a la calidad de la educación y particularmente, a los niveles de aprendizaje que logran los

estudiantes. El problema de la calidad, junto con el de la equidad, constituyen preocupación generalizada de la población.

Desde 1983 se han aplicado pruebas nacionales standarizadas en toda la enseñanza básica, a través del hoy día denominado Sistema de Medición de la Calidad de la Educación, SIMCE. Desgraciadamente no existen mediciones comparables que sean anteriores al inicio de la descentralización. En todo caso, los resultados disponibles demuestran, por una parte, que en términos globales, el aprendizaje es deficiente, girando en torno a un 60% de los logros esperados. Por otra parte, demuestran que las escuelas municipales tienen más bajos rendimientos que las privadas gratuitas y subvencionadas y éstas, a su turno, que las escuelas privadas pagadas por las familias. Por último, las pruebas SIMCE comprueban la sospecha generalizada que el rendimiento académico está asociado al nivel socioeconómico de los alumnos.

Al respecto, el juicio más benévolo es que ocho o diez años de descentralización en forma de "municipalización" no han mejorado apreciablemente la calidad de la educación, en tanto que el juicio más extremo responsabiliza a dicha institucionalidad de los pésimos resultados de las escuelas municipales, que atienden a la mayoría de la población y a su sector más desfavorecido.

A lo anterior confluyen, en el nivel medio los resultados de las pruebas standarizadas de ingreso a la educación superior en las que, en términos generales, los estudiantes provenientes de los liceos bajo administración municipal siguen obteniendo los más bajos puntajes.

## **1.2. La descentralización y la eficiencia administrativa del sistema educacional**

La desconcentración del Ministerio de Educación, como parte de la empresa general de "regionalización" del aparato de Estado, es percibida como un aporte positivo en el ámbito de la administración. La existencia de las Secretarías Regionales Ministeriales y de los Departamentos Provinciales de Educación, sin duda contribuye a descongestionar procesos y tareas administrativas que antes se tenían en forma centralizada. Las funciones de apoyo, supervisión y control que las leyes asignan al Ministerio de Educación, no podrían cumplirse sin el rol que juegan los referidos organismos desconcentrados.

No obstante, también se reconoce que podrían desconcentrarse todavía más decisiones, que es necesario mejorar el flujo de informaciones y que las Secretarías Regionales y los Departamentos Provinciales deben ser reforzados en su capacidad de acción.

En el caso de la administración municipal de escuelas y liceos, existen juicios encontrados. Es cierto que, gracias a la "municipalización", en general, las decisiones administrativas son hoy día más rápidas y pertinentes que en el antiguo sistema centralizado. También es cierto que, en el marco de autoritarismo y de predominio de lógicas economicistas y privatizantes, a menudo las decisiones se han revestido de arbitrariedad y subjetivismo -en cuanto se concentran excesivamente en la persona del Alcalde- y, por otra parte, en numerosas comunas el aparato de administración municipal de la educación está hipertrofiado y/o admite estilos burocráticos de gestión.

Más allá de los éxitos y de los errores de las diversas administraciones municipales, hoy día se reconoce que el referido sistema está en crisis. Buena parte de su falencia, se debe más a factores de marco político que a la idea de descentralización misma o que a las incompetencias o errores que se cometan a escala local.

En efecto, en gran medida, el fracaso de la llamada "municipalización" se relaciona con el monto de los recursos financieros asignados al funcionamiento de los centros educativos y con las modalidades de su asignación.

Como se ha señalado, la administración municipal de la educación recibió en los primeros años un financiamiento estatal que era por lo menos suficiente. Sin embargo, aproximadamente desde 1983, dicho financiamiento comenzó a decaer ostensible y permanentemente, dificultando notoriamente la posibilidad de una administración eficiente.

El deterioro de los recursos presupuestarios ha contribuido a mantener o a aumentar las desigualdades en la calidad de la oferta educativa, en la medida que las comunas pudientes han podido compensar con recursos propios el creciente déficit del financiamiento estatal, en tanto que las comunas de menor desarrollo deben sobrevivir con la exiguidad de la subvención.

Por otra parte, la modalidad misma de financiamiento repercute también en la eficiencia de la administración y en la calidad de la enseñanza.

La asignación de recursos está presidida por un criterio competitivo y cuantitativo. La subvención estatal se calcula por "alumno que asiste" y se determina mensualmente. En principio, este mecanismo está destinado a estimular la ampliación del acceso y la optimización de la calidad. Sin embargo, en la práctica ha desatado una competencia que prioriza la mera presencia de alumnos y la imagen atractiva de cada establecimiento, por sobre el logro pedagógico real.

Dadas las características del sistema de subvenciones, las escuelas y liceos municipales han perdido matrículas pero tienden a mantener sus

plantillas de personal con lo que la subvención les resulta muy insuficiente, y no les permite mejorar ni la calidad ni la imagen. En cambio, las escuelas privadas subvencionadas y particularmente aquellas con "sostenedores" que buscan el lucro, rebajan los costos de personal y utilizan mecanismos de mercado para atraer un mayor número de alumnos.

De esta forma las escuelas y liceos privados subvencionados han aparecido como un sector dinámico y que presta un servicio de mejor calidad, en tanto que los establecimientos municipales fueron vistos como un sistema en quiebra y que obtiene los más bajos rendimientos. Todo ello ha contribuido a cuestionar la eficiencia del servicio público en general y la idea misma de descentralización o de su forma particular como "municipalización". No obstante, este desprestigio ha comenzado a revertirse en los últimos dos años, en virtud de factores asociados al comienzo de la transición a la democracia.

El señalado cuestionamiento de la administración municipal de la enseñanza es reforzado por la consideración del tema de la participación.

### 1.3. La participación social en la educación descentralizada

El objetivo de aumentar la participación social en los asuntos educativos fue desarrollado por el régimen militar en los siguientes términos.

Por una parte, al desconcentrar el Ministerio de Educación hasta el nivel provincial y al entregar la administración del sistema escolar público a las municipalidades, se acercaron físicamente las autoridades responsables a los actores sociales situados en las comunidades locales y en los establecimientos mismos: padres de familia, estudiantes, profesores, vecinos, etc. Ello, en comparación con la mayor distancia que implicaba el antiguo sistema centralizado.

Por otra parte, la participación social fue interpretada a menudo por los responsables y particularmente por los Alcaldes, como movilización de las comunidades en apoyo de las políticas o de las medidas oficiales, pero sin compartir con ellas el poder de decisión. La existencia tardía de algunos consejos de representación corporativa no ha garantizado una participación democrática de los actores sociales en la generación, aplicación y evaluación de las decisiones educacionales.

Por último, la participación fue entendida y practicada como participación en el mercado. En efecto, el sistema de subvenciones, al determinar la asignación de recursos por "alumno que asiste", entregó a los padres de familia un inédito poder ante las escuelas que compiten por captar alumnos. De esta forma, los funcionarios escolares deben tener al



presente otra actitud frente a los padres y ante los propios alumnos que la tradicional en un servicio público, en cuanto les interesa atraer o retener alumnos. Desgraciadamente esta forma de participación no se traduce en una responsabilidad o un compromiso colectivo con los establecimientos ni en el aprovechamiento del potencial de una participación organizada.

Un caso especial es el de la participación de los docentes en las decisiones del sistema y de la escuela. La política oficial hacia el sector docente incluyó prácticas autoritarias y de represión que, si bien se aplicaron directamente sobre ciertos grupos, inhibieron al conjunto de la profesión magisterial y la llevaron a un comportamiento pasivo y silente. Incluyó también un intento de forzar el desarrollo de un libre mercado de trabajo, desfavorable a los docentes y que permitiera el crecimiento de la iniciativa privada en educación. En consecuencia, se impuso el status laboral común a los educadores del sector público y se les obstruyeron las posibilidades de organización propia y de participación en las decisiones educacionales. Esta negación se vió agravada por el estilo de concentración de poder que practicó la gran mayoría de los Alcaldes. El resultado fue que en una alta proporción, los docentes no se sientan hoy día comprometidos con la administración municipal y, por el contrario, la rechazan y demandan el retorno de escuelas y liceos a la administración del Ministerio de Educación.

El rechazo de los docentes a la municipalización ha trascendido a los partidos políticos y varios de éstos exigen el término de esta forma de descentralización, en tanto que otros demandan correcciones más o menos importantes.

## \* 2. El compromiso programático del Gobierno actual

Ya antes del plebiscito de 1988 y de la elección presidencial de fines de 1989, los partidos políticos de la Concertación Democrática, base del actual gobierno, analizaron las políticas educacionales del régimen militar y, entre ellas, la descentralización. Basándose en los resultados de investigación y en el juicio de diversos actores y especialmente de los docentes organizados en su gremio profesional, el programa de la Concertación hizo un balance de la descentralización y estipuló lo siguiente:

**"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".

"La reestructuración del sistema administrativo agilizará la acción del Ministerio de Educación como un organismo técnico, no burocratizado y con la real capacidad para participar en la formulación y desarrollo de las 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 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 de 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 de los municipios, sin perjuicio de estudiar más a fondo las relaciones entre el Ministerio de educación y la instancia comunal".

Tras estos planteamientos programáticos subyacía un reconocimiento del principio de descentralización, un rechazo del centralismo burocrático y el rescate de los procesos de desconcentración y de descentralización, a condición de introducir importantes rectificaciones al interior de este último, a partir de las negativas experiencias de autoritarismo, arbitrariedad y no participación. Estas afirmaciones no son incompatibles con otra postura fundamental: la reposición de un rol activo y conductor del Estado para que, sin perjuicio de la libertad de enseñanza y de promover una creciente responsabilidad de la sociedad civil en la educación, se avance sustantivamente en el mejoramiento de su calidad y en el logro de equidad.

### 3. Las políticas en marcha

El gobierno democrático se ha comprometido a mantener y operacionar de manera más eficaz y eficiente el proceso de descentralización educacional, en el marco de la descentralización general del aparato público,

introduciendo correctivos que apuntan a favorecer la equidad en la distribución de los beneficios educativos y a promover la participación democrática de los actores sociales en las decisiones educacionales.

En su discurso oficial de inauguración del año escolar de 1990, el Ministro de Educación declaró lo que sigue:

"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".

4 { "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 que den cuenta 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 a 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, fortalecerá el sentido de la nación".

5 { "Las escuelas y liceos hoy en manos municipales no volverán 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 a apoyar los procesos educativos en todos los establecimientos que cooperan 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 entendida."

### 3.1. Iniciativas en marcha

Dentro del espíritu de profundizar la descentralización, reorientarla y corregir sus prácticas autoritarias e ineficientes, se están poniendo en práctica algunas iniciativas de cambio.

a) **Reforma del régimen municipal:** aunque se trata de una iniciativa de orden general, cabe señalar que el gobierno ha enviado un proyecto de

ley al Congreso Nacional para reformar la Constitución Política y la ley correspondiente, estableciendo la elección popular de los Alcaldes y el establecimiento de un Concejo Municipal también electo, junto a otras medidas que posibilitarán una verdadera participación comunitaria en la gestión municipal. Esta reforma, proveerá un nuevo marco a la administración municipal de las escuelas y liceos, contribuyendo a legitimar la autoridad municipal y a facilitar la participación de padres, vecinos y maestros en la gestión de las redes escolares comunales.

b) **Estatuto de la Profesión Docente:** está pronto a su aprobación en el parlamento un proyecto que establece un Estatuto para los profesionales de la enseñanza municipal y particular. Junto con reconocer diversos derechos profesionales y laborales a los docentes, se restablece la condición de funcionarios públicos de los maestros y profesores bajo administración municipal y se crea una flexible carrera que estimula y reconoce su desarrollo profesional. Se repone el derecho a la estabilidad en el empleo y la provisión de los cargos por concurso público. Se limitan así las amplísimas atribuciones de los empleadores municipales que han descomprometido a los docentes con la administración local del sistema. Por otra parte, se propone una rectificación significativa en el régimen de administración. Se elimina la gestión por Corporaciones de derecho privado y se generaliza el sistema de administración directa por Departamentos municipales de educación. Aunque la gestión por Corporaciones privadas es más flexible, se prestó a diversos abusos y a formas de ineficiencia como la propia hipertrofia de su gasto administrativo, con una estructura de costos propios de la empresa privada.

c) **Reforma de la Ley de Subvenciones educacionales:** junto con aumentar en 1990 y en 1991 el monto de las subvenciones, se ha enviado un proyecto de reforma que hará más estable el sistema de subvenciones, eliminará diversas ineficiencias en su administración y permitirá un menor control ante eventuales fraudes o ante el uso indebido de los recursos públicos. La reforma permitirá también el financiamiento de los mayores costos que significará la implantación del estatuto Docente y contribuirá a disminuir significativamente el déficit de los presupuestos municipales destinados a la enseñanza.

d) **La descentralización pedagógica:** Es obvio que toda política de descentralización se juega en su incidencia sobre los procesos de enseñanza y aprendizaje y sobre los factores que más directamente se asocian a éstos. En tal sentido se están emprendiendo las siguientes iniciativas de cambio:

- Se están dando los pasos preparatorios para permitir que los establecimientos educacionales que lo deseen, puedan elaborar sus propios planes de estudio y programas de enseñanza. Para ello, se requiere el

marco de objetivos por curso y de contenidos mínimos que la Ley Orgánica de Enseñanza encarga al Ministerio de Educación.

- El Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación, MECE -que financiará el Banco Mundial- permitirá que, desde 1992, todos los establecimientos de educación básica y media, municipales y particulares subvencionados, puedan acceder a un fondo provincial de mejoramiento de la calidad de la educación, previa presentación de un diagnóstico y un proyecto de inversión. Se intentará así avanzar en la descentralización de las decisiones pedagógicas, aumentando su grado de pertinencia respecto a la diversidad de situaciones y necesidades locales.

- Para hacer más participativa la descentralización pedagógica, el Estatuto Docente contempla la legalización de los Consejos (o claustros) de Profesores de cada establecimiento y la obligada consulta a ellos en los asuntos técnicos y pedagógicos.

- En el mismo sentido de descentralización y participación opera la proyectada desconcentración del servicio de perfeccionamiento o, en otros términos, para cancelar derechos de matrícula en cursos o actividades. Este sistema permitirá que cada docente tenga poder de decisión - individual o grupal- respecto al tipo de perfeccionamiento a que deseen acceder.

e) **Reforzamiento de los órganos desconcentrados del Ministerio de Educación:** dentro del referido programa nacional de mejoramiento de la calidad de la educación, se contempla una línea de inversiones destinada a optimizar la calidad de las Secretarías Regionales y los Departamentos Provinciales de Educación para apoyar dicho mejoramiento con más y mejor supervisión, informática y otras intervenciones. A la vez, se ha dictado un Decreto creando los Consejos Provinciales de Educación, como órganos representativos de los diversos actores educacionales, que actuará como ente consultivo del jefe del Departamento Provincial de Educación.

### 3.2. Iniciativas futuras.

Además de las iniciativas ya en marcha o en proyecto, el gobierno estima que pueden considerarse otras reformas en el régimen de descentralización educacional. A este efecto, desea que una vez aprobadas las leyes de Estatuto Docente y de reforma del régimen de subvenciones y paralelamente con la discusión de la reforma general del poder municipal, se abra o se sistematice un debate público sobre mayores correcciones al proceso de descentralización, junto con la acumulación de nuevas investigaciones y evaluaciones formales sobre su marcha. Ello permitiría tomar nuevas decisiones al respecto.

En la discusión pública, está y estará presente la opinión de importantes sectores del magisterio que presione por la re-centralización, aunque se espera que la dictación del Estatuto y otras medidas debiliten el fundamento corporativo de tal posición. Hay sectores políticos que seguramente, defenderán la intangibilidad del sistema heredado. Otros sectores políticos y el propio gobierno seguramente harán propuestas para mejorar la administración local y avanzar en la descentralización. Entre otras, la de crear entidades intermunicipales para que en las comunas pequeñas - generalmente rurales- se pueda realizar una gestión eficiente que las municipalidades de ese tamaño no pueden lograr.

En todo caso, en esta materia el gobierno tendrá que conciliar los resultados del debate y de los procesos de investigación, con los parámetros generales derivados del carácter y limitaciones del régimen de transición a la democracia, y con los compromisos programáticos en el orden de la descentralización general del aparato de Estado. Asimismo, las decisiones sobre descentralización deberán encuadrarse en el marco de los objetivos de política educacional y particularmente, entenderse al servicio de las estrategias para el mejoramiento cualitativo de la educación y para el logro de plena equidad en el goce de los beneficios de la misma.

## DESCENTRALIZACION DEL CURRICULO ESCOLAR: UNA CONDICION NECESARIA PARA EL PROCESO DE DEMOCRATIZACION DE LA EDUCACION

---

Abraham Magendzo  
Investigador del PIIE

### 1. Desmistificación del centralismo curricular

La tesis de la descentralización curricular viene a desmistificar una serie de argumentos sobre los cuales se ha fundamentado el excesivo centralismo curricular en nuestros países. En efecto se ha argumentado falazmente, según nuestro parecer, que el currículo debe elaborarse centralizadamente con el fin de asegurar la igualdad de oportunidades, mantener la unidad y la identidad nacional. Se piensa que al definir, regular y diseminar conocimientos y valores idénticos a todos los alumnos, se formarán ciudadanos con un pensamiento común, con valores y actividades comunes que finalmente vienen a reforzar la unidad y la identidad nacional.

Lo falaz en estos argumentos radica en los supuestos que la unidad nacional se alcanza suprimiendo las diferencias culturales; que la contribución más sustantiva que puede hacer la educación es lograr la convergencia de pensamiento; y que la identidad nacional se consigue desconociendo la heterogeneidad de identidades y por consiguiente eliminando los significados y representaciones diversas que los grupos sociales tienen para percibir y actuar en la realidad.

Desvirtuar el supuesto de la distribución igualitaria del conocimiento a través de un currículo común y único no requiere de mayores argumentos, basta con remitirse, -por ejemplo- a los datos del PER (1) o a los estudios etnográficos (2) que muestran empíricamente como la calidad educativa entre los colegios difiere sustancialmente, en especial cuando queda referida a la variable socio económica (3).

De igual forma, nadie podrá desconocer que pese a los esfuerzos por asegurar la unidad nacional esta no pasa exclusivamente por lo educacional. Son otros los factores que la determinan. Lo que está claro es que hay países que precisamente han asegurado su unidad en la medida que han

respetado las diferencias culturales y han buscado los elementos consensuales en la diversidad cultural.

## 2. Descentralización curricular y Democratización

La relación que existe entre la descentralización curricular y el proceso de democratización requiere comprender, en primer lugar, que el currículo no es neutro y que es una elaboración histórica y socialmente construida. Por consiguiente, subyacente al currículo hay un modelo de sociedad que preferencia determinados intereses. El currículo, debería según nuestro parecer, ser el resultado de la "negociación" consciente de los proyectos histórico-sociales que hombres de carne y hueso situados en un contexto se proponen para la educación.

Sin duda alguna, que cuando el currículo se abre con el fin de que en el proceso de negociación participen y se proyecten pluralísticamente con poder y legitimidad, concepciones diversas, podríamos afirmar que se ha ganado terreno en la democratización del currículo.

De igual forma cuando una sociedad da cabida a que actores sociales diversos puedan hacer oír su palabra con autoridad en el currículo, es decir, en los saberes, habilidades, actitudes y valores que los alumnos deben alcanzar, desarrollar e internalizar, podemos sostener que el currículo se democratiza. Ya no se trata sólo que grupos minoritarios y de élite participen en la determinación de la concepción curricular que se implemente, sino que al currículo es materia deliberativa de los diferentes grupos que conforman la sociedad.

El currículo se pone al servicio de una sociedad democrática cuando incorpora no sólo el conocimiento de un sector restrictivo de la cultura universal, sino que se permea más allá de ésta para dar lugar a la cultura de la socialización, de la cotidianeidad y del saber y las aspiraciones de los diversos grupos que conforman la sociedad(4).

Finalmente, democratizar el currículo significa por sobre todo integrar al currículo todos aquellos contenidos temáticos que apuntan a la formación del ser democrático. En un currículo de esta naturaleza no puede estar ausente la temática de los derechos humanos y la de la formación del ciudadano democrático. Esta temática debe ganar poder al interior del currículo.

Democratizar el currículo en las líneas antes expuestas presupone, a nuestro parecer descentralizar el currículo. Es entonces, cuando se abren los espacios para la negociación del poder del conocimiento; sólo así se incentiva y adquiere sentido la participación de los diversos actores sociales. De esta forma, en la descentralización curricular es posible dar



cabida a identidades culturales diversas al interior del currículo y por cierto se trazan caminos para incorporar la temática tan rica, diversificada y vital de los derechos humanos y de la democracia.

Descentralizar el currículo no es entonces, una modalidad más de hacer currículo, sino que se convierte en una concepción de mundo-democrática que se impone como un imperativo de una época que exige de la educación hacer un aporte importante a la democratización de la sociedad. Esto presupone, sin duda, una redefinición del rol que el Estado y la sociedad civil deben jugar en la determinación del currículo. Decimos esto último ya que estamos presuponiendo un Estado que fija una política y orienta la tarea de descentralizar el currículo; proporciona los medios y recursos financieros y humanos para una acción de esta naturaleza, difunde experiencias de innovación curricular descentralizada y por sobre todo estimula la participación de la sociedad civil en el currículo(5).

### 3. Condicionantes para la Descentralización.

Es claro que se puede descentralizar el currículo por Decreto. Descentralizar el currículo significa tomar una decisión política que va más allá de emitir un ucáse. Es una decisión de Estado que involucra delegar autoridad en organismos intermedios de la sociedad civil y por sobre todo distribuir equitativamente el poder que confiere el conocimiento y el currículo.

No se puede descentralizar el currículo cuando se asume que la producción del capital cultural-simbólico debe reproducir mecánicamente la división social del trabajo: unos producen conocimientos, otros lo transmiten, otros lo consumen y los muchos son "cesantes culturales".

Tampoco se puede descentralizar el currículo si continuamos formando y perfeccionando profesores dependientes, reproductores funcionales, y sujetos acríticos del currículo y de sus prácticas educativas. Esto implica, cambios profundos tanto en las instituciones formadoras de maestros como en los estilos y estrategias de perfeccionamiento docente. Estos cambios apuntan a reforzar la autonomía relativa que el profesor de hecho posee en el quehacer educativo. Autonomía que se ejerce no como una consesión de las autoridades, o que se realiza a espaldas de los supervisores de los organismos centrales, sino como parte de una concepción curricular y educativa.

No se puede descentralizar el currículo si la escuela se encierra en sí misma y si no se promueven instancias de poder y gestión local, comunal o vecinal. Para la escuela hermética no tiene sentido descentralizar el currículo. La sociedad civil sin poder no puede hacerle notar a la escuela

que desea ejercer dicho poder también en el currículo. Por consiguiente la escuela debe permearse a que dicho poder pueda ser ejercido.

Podríamos, en efecto afirmar que descentralizar el currículo significa conferirle al conocimiento poder y mientras esto, que es un proceso educativo de la sociedad civil toda no se alcance, no es fácil avanzar en el proceso descentralizador de currículo. Queremos insistir en esta última idea. Estamos concibiendo a la descentralización curricular con participación de la sociedad civil como un proceso educativo en sí mismo, que se debe ganar paulatinamente. Acostumbrados a que el poder del currículo recaiga en "otros", en especial en los burócratas de los Ministerios, o en los académicos de las Universidades, la sociedad civil se ha marginado y no ha hecho escuchar su voz. Sólo en instituciones educativas muy selectas los padres de familia, y a veces las empresas tienen una palabra y una voz que se escucha en el currículo. Las mayorías silenciadas deben "aprender", por así decirlo, que pueden levantar su voz y esta debe ser escuchada.

#### NOTAS

- (1) -Erika Himmel y otros. PER, 1983, Folleto Técnico para profesores y directores. Santiago Universidad Católica de Chile y Ministerio de Educación, 1983.  
- F. Soto y E. Schiefelbein. Análisis preliminar de los resultados del Programa de Evaluación del Rendimiento (PER) Serie de Estudios No. 81, CPEIP, Julio 1983.
- (2) G. López y otras. La Cultura Escolar ¿Responsable del Fracaso? Santiago, PIIE, 1984.  
G. López y otras, El Fracaso Escolar: Ajustes y Contradicciones entre perspectivas diferentes. Estudio en Escuela Urbano Populares, 1987 por publicarse.
- (3) E. Schiefelbein y J. Farrel. Eight years of their lives through schooling to labour market in Chile, Ottawa, IDRC, 1982.
- (4) Habrán otros que pensarán que ya no es posible hablar de diversidad cultural cuando nos aproximamos a la era de la informática, de la tecnificación y de la cientificidad del conocimiento. Sostendrán que el currículo del año 2000 será "universal" "neutro", en donde imperará el conocimiento descontextualizado, transnacional y transcultural. Pienso que esta utopía Huxelyana no va hacer simple de alcanzar, ni deseable de lograr. Quizás sea entonces cuando el

currículo, más que nunca, se deberá diversificar para justamente rescatar su verdadera vocación educacional: el reforzamiento de las identidades.

Habría que señalar que es un error, según nuestro parecer, pensar que la diversidad curricular significa caer irremediabilmente en discriminaciones curriculares (currículo para ricos y para pobres, para niños urbanos y para rurales, para alumnos con códigos elaborados y otro para con códigos restrictivos), etc. La diversidad cultural desemboca en la búsqueda de mediadores culturales cercanos a la cultura propia que permite el desarrollo de habilidades, destrezas y estrategias cognitivas, afectivas y actitudinales válidas universalmente, además de aquellas propias de cada cultura. No estamos centrando la diversidad curricular necesariamente en el contenido sino que éste es un mediador para el desarrollo del pensamiento y de la afectividad al interior de la propia cultura.

- (5) - Abraham Magendzo, Curriculum y Cultura en América Latina, Santiago Chile, PIIE, 1986.  
 - A. Magendzo, Curriculum Comprehensivo, Santiago Chile, PIIE, 1988.  
 - A. Magendzo, The application of a cultural analysis model to the process of curriculum planning in America Latina, London Journal Curriculum Studies 1988, Vol. 20 No. 1.

## LA EDUCACION EN CANADA

---

ROBERT BARKER

Encargado Internacional de la  
Confederación de Profesores  
Canadienses

Traductora: Victoria Cox

En Canadá, la Ley Constitucional de 1867, concedió a los parlamentos provinciales jurisdicción soberana sobre la educación. Según lo establece la parte inicial de la Sección 93 de la Ley Constitucional, "los parlamentos de cada provincia tendrán el derecho exclusivo de legislar las leyes educacionales". El alcance de esta jurisdicción estuvo limitado por los derechos y privilegios de las escuelas denominacionales y de minorías en cada provincia según estaban fijados en el momento en que cada provincia fue admitida a la Confederación.

En consecuencia, Canadá tiene diez sistemas de educación provinciales, además de los dos existentes en los territorios de Yukón y del Noroeste. Canadá no tiene ministerio federal de educación, sino que en cada provincia y territorio, un departamento (o ministerio) de educación se ocupa de la política y legislación educativas del gobierno. Según las leyes educacionales o escolares, se crean unidades locales administrativas (Juntas Escolares) bajo control fiduciario de "legos" que tienen la responsabilidad de operar escuelas primarias (generalmente abarcan desde el jardín de la infancia hasta el sexto u octavo grado) y escuelas secundarias (generalmente se extienden desde séptimo a noveno o duodécimo grado) en su jurisdicción.

Las políticas educacionales se determinan por el Ministro de Educación y, en algunas provincias, por el Ministro de Educación Superior, quienes son miembros del Gabinete o Consejo Ejecutivo, y son nombrados para su cargo por el Primer Ministro de cada provincia. A través del departamento de educación el ministro es directamente responsable de la gestión y operación del sistema educacional mientras que ocupe el cargo. Las políticas y jurisdicciones del gobierno aparecen contenidas en la Ley escolar o de Educación (o leyes) y en las Leyes de Universidades y Colegios. Otros deberes y responsabilidades emanan de reglamentaciones establecidas por el ministro y que se ocupan de cuestiones tratadas de manera más general por la ley. Las reglamentaciones hacen hincapié en los detalles envueltos en la implantación de los principios enunciados en una ley.

Generalmente, el departamento (o ministerio) de educación se ocupa de supervisar la competencia de los maestros y de conceder títulos pedagógicos; de evaluar programas escolares, establecer cursos de estudio y prescripción o aprobar libros de textos; proporcionar ayuda financiera; establecer reglamentaciones que sirvan de guía a los funcionarios fiduciarios y de educación de las Juntas Escolares; y generalmente delimitan los deberes y responsabilidades de directores y maestros de escuela.

En cumplimiento de sus funciones en la esfera educativa, las provincias y los Territorios del Noroeste han creado una suborganización de unidades locales administrativas, generalmente conocidas con el nombre de Juntas Escolares en las que se delegan ciertas responsabilidades y jurisdicción.

La mayoría de las leyes escolares o de educación contienen tanto directivas de cumplimiento obligatorio ("la Junta Escolar deberá") como directivas de cumplimiento discrecional ("la Junta Escolar pudiera...") que sirven a la operación total del sistema escolar. En efecto, el ministro, amparado en las leyes establecidas a tal efecto, delega ciertos deberes, derechos y responsabilidades a los fiduciarios de las Juntas Escolares. Estos deberes caen fundamentalmente en el campo de la construcción de escuelas y del mantenimiento de los edificios; contratación, promoción y despido de maestros; provisión de capacitación y diseño del plan de estudio; la recaudación de dinero mediante la valoración de propiedad local y la distribución del dinero proveniente de la subvención provincial. A su vez, las Juntas Escolares asignan ciertos deberes a los educadores profesionales (directores de educación o superintendentes) quienes a su vez tienen la responsabilidad de delegar deberes a los maestros.

### Curriculum

El Ministro de educación es responsable de describir y prescribir cursos de estudio que establezcan el contenido del programa escolar y la secuencia general en la que se imparten. Asimismo, autoriza las materias obligatorias. Los departamentos de educación establecen directrices curriculares que consisten en declaraciones autorizadas de naturaleza general, detallando el contenido del curso. Es responsabilidad de los funcionarios supervisores de una junta escolar velar porque se diseñen cursos de estudio particulares cuyo contenido responda a la lógica, filosofía y enfoque, detallados en las directrices; los directores, y algunas veces los maestros, comparten esta responsabilidad.

En la mayoría de las provincias y territorios, la actual política se propone que los maestros, en el seno de los demás colegas de la escuela, participen activamente en el diseño de los cursos que enseñan. La

participación de los estudiantes, especialmente en niveles superiores, es algo que también se estimula. Para los nuevos cursos, a menudo desarrollados localmente, las juntas escolares deben obtener aprobación del ministro. Generalmente, los nuevos cursos se introducen en una o dos escuelas antes de que se tome una decisión ministerial para impartirlos en toda la provincia.

### Calificaciones y Capacitación de los Maestros

De 1983 a 1984 se estimaba en 271.820 el número de maestros que enseñaban a tiempo completo en escuelas primarias y secundarias, incluyendo 220 maestros en el extranjero que trabajan para el Ministerio de Defensa Nacional. El departamento (o ministerio) de educación concede títulos solamente a aquellos que cumplen con las reglamentaciones provinciales, las cuales varían de una provincia a otra. Solamente el Ministro de Educación puede suspender o cancelar el título de un maestro.

Con excepción de una provincia, en el resto la capacitación para maestros de primaria y secundaria se lleva a cabo por facultades de educación dentro de las universidades. Solamente el Nova Scotia Teacher's College (Instituto Pedagógico de Nueva Escocia) conserva su independencia frente a la estructura universitaria. La admisión a este programa titular básico de tres años exige haber completado la escuela secundaria (duodécimo grado).

Durante la prestación de servicios profesionales, los maestros tienen la posibilidad de capacitarse y obtener otros títulos, expresión de niveles de calificación más elevados que los reflejados por el título pedagógico básico, mediante la actualización y adquisición de calificaciones adicionales, a menudo mediante cursos ofrecidos por los departamentos de educación, juntas escolares locales y facultades de educación. Los cursos y seminarios se ofrecen también por otras organizaciones tales como asociaciones de maestros y asociaciones de educación y funcionarios administrativos.

A pesar de que en la Constitución el poder se les dio a las autoridades provinciales, las autoridades locales tienen gran cantidad de poder. Sin embargo, en los últimos años se ha dado un movimiento de mayor centralización dentro de las provincias. Hubo un momento en que gran parte de los recursos financieros fue secundado a nivel local, pero actualmente lo gobiernos locales reúnen en muchos casos, menos del 30% de los fondos requeridos para hacer funcionar las escuelas y el resto del dinero proviene de las Tesorerías Provinciales.

También debiera mencionar que, a pesar de que el gobierno federal o nacional esté fuera del proceso de toma de decisiones en políticas

educacionales, de todas maneras proporciona una porción importante del dinero para educación. De hecho, las últimas cifras que he visto indicaron que el gobierno federal proporciona más o menos el 20% del presupuesto para la educación en todos los niveles.

Creo que la pregunta actualmente en Canadá no es si debiera haber una mayor centralización o descentralización, sino que se trata más bien de determinar en qué porción del poder, en qué nivel descansará la toma de decisión. Incluso creo que es posible que se inicie una controversia en Canadá con respecto a la porción del poder que le toca al gobierno y a los gobiernos provinciales. Mucho de esto tiene que ver con la pregunta de si Quebec se mantendrá dentro de la Federación o no. Pero en estas discusiones la pregunta de qué nivel del gobierno es responsable de qué, sin duda será uno de los puntos que se van a tocar. Creo que en cualquier parte, un gobierno que tenga a su cargo el 20% del gasto de educación, va a traducir esa contribución financiera en algún tipo de poder de creaciones políticas.

Una de las cosas que específicamente se me pidió que hiciera aquí hoy día, fue hablar brevemente sobre el papel que juegan los profesores en la educación y sobre todo cómo se relacionan los profesores en materia de políticas educacionales.

Creo que lo primero que debiéramos tomar nota es que todos los directores de las escuelas son profesores, casi todos los miembros del equipo profesional, de los directores locales de educación, incluyendo los subdirectores o superintendentes de dichos directorios, son profesores. Adicionalmente la mayoría de los burócratas o de los funcionarios de los Ministerios de Educación, especialmente aquellos que juegan papeles profesionales, también son profesores, incluyendo a las personas que trabajan al más alto nivel dentro del Ministerio como sería el Viceministro, y diría que es casi imposible en Canadá que exista cualquier tipo de política general, curriculum o libro de texto o alguna política administrativa sin que estén involucrados en ellos los profesores.

En términos políticos, cualquier político en Canadá, o todos los políticos en Canadá estarían locos si pensarán que las determinaciones políticas con respecto a la educación podrían llevarse a efecto sin el involucramiento de los profesores y esto por supuesto no es solamente una materia que topa con la centralización o descentralización de las escuelas.

Uno de los problemas que sí existe con respecto a esto es convencer a estos profesores profesionales que tienen puestos oficiales en estos directorios escolares o Ministerios de Educación que deben consultar a sus colegas que han permanecido atrás en las salas de clases. Esto nos lleva a otra cuestión que está relacionada con el rol de las Organizaciones de Profesores.

Antes que nada, las organizaciones de profesores en Canadá reflejan la estructura general de la educación en Canadá. Es decir, las organizaciones de profesores son predominantes a nivel provincial. En otras palabras, las organizaciones de profesores reflejan la naturaleza descentralizada de la educación en Canadá. También es cierto que en aquellos lugares donde el director escolar local es fuerte, las ramas de las organizaciones de profesores locales también son fuertes. Hay una excepción importante en este reflejo entre las organizaciones de los profesores y la estructura política y es que tuvieron la sabiduría en 1920 de crear una organización nacional de profesores. En términos de educación los gobiernos provinciales no han tenido la sabiduría de hacerlo.

El último punto que quisiera decir aquí es que las organizaciones de profesores en Canadá tradicionalmente han representado tanto los aspectos económicos como profesionales de los profesores. Como resultado de esto, casi la mitad de los presupuestos de las organizaciones de los profesores en Canadá se gastan realmente en aquellos tipos de actividad que desarrollarán su conocimiento y en actividades que influenciarán la toma de decisiones.

Creo que las organizaciones de profesores deben estar plenamente conscientes de asegurar que se desarrollen las habilidades necesarias para hacer una contribución a la toma de decisiones en educación en una nación.



## **LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA Y LA PROFESION DOCENTE**

---

**Oswaldo Verdugo**  
**Presidente Nacional**  
**Colegio de Profesores de Chile**

En primer lugar, parece importante abrir en el debate educacional un análisis responsable sobre los procesos de descentralización realizados y a realizar en nuestra sociedad.

A nuestro juicio, hasta el momento en Chile no ha existido un real proceso de descentralización, entendido como la transferencia de decisiones a otros actores educativos y a otras fórmulas institucionales.

En nuestra opinión, lo que el régimen autoritario realizó con su proceso de alcaldización de la educación fue un proceso de "microcentralización del poder en el Alcalde", con un estilo de gestión verticalista que bloqueó toda posibilidad de coordinación y comunicación intrainsitucional. Se edificó un aparato local centralizado que dominaba y disciplinaba sus unidades o sea las escuelas y los liceos municipales. Modalidad que provocó un profundo deterioro del servicio educativo alcaldizado y generó un cúmulo de abusos en contra del profesorado. A este fenómeno ayudó la indiferencia del Ministerio de Educación quién renunció a fiscalizar y a orientar nacionalmente el sistema educativo.

Luego, la municipalización autoritaria o la alcaldización de la educación ha sido "una falsa descentralización", que además, ha generado una serie de efectos perversos: como la desconfianza del profesorado a estos procesos y el rebrote de la añoranza a la dependencia administrativa del Ministerio de Educación; también, ha existido un descenso notorio de la calidad educativa del sector público-municipal en comparación con el sector privado, el predominio de una lógica descentralizadora de mercado que confunde descentralización con privatización de establecimientos escolares, de las condiciones del trabajo docente, etc.

En resumen, aún está pendiente la descentralización educativa en nuestro sistema escolar. A nuestro juicio, en los años '90 en el marco del proceso de reconstrucción de la vida democrática es posible relanzar un movimiento por la descentralización educacional que esté indisolublemente ligado al tema del mejoramiento de los aprendizajes y su equitativa distribución en la sociedad.

Ello significa hacer primar "lo pedagógico" por sobre "lo administrativo", último aspecto que -hasta el momento- parece dominar en los argumentos en favor de la descentralización.

Primar "lo pedagógico" en un movimiento descentralizador significa hacer visible las inadecuaciones del sistema escolar y buscar caminos consensuales para re-sintonizarlos con el desarrollo científico-tecnológico y con las modificaciones sufridas por los mercados laborales.

Que el desafío de la educación está en hacer relevante social y culturalmente el conocimiento transmitido y distribuido por el sistema escolar, en otras palabras, en tener "mejor educación para todos".

También, todos los actores educativos necesitamos concordar en que los mejoramientos de los aprendizajes se producen en la sala de clases y en el establecimiento escolar y no en la capacidad de elaborar planes y programas de los Ministerios de Educación.

Luego, -de primar en el complejo debate educativo- el discurso pedagógico, que releva el tema del mejoramiento de la educación como el desafío central de nuestro quehacer, es posible crear un mejor ambiente a la idea de descentralización educativa. Porque todos concordamos que el mejoramiento de los aprendizajes requieren una organización descentralizada del quehacer pedagógico. Este movimiento de descentralización educacional debe promover la creación de "equipos pedagógicos por Escuela o Liceo"; incentivar el trabajo multidisciplinario y la concertación profesional en el establecimiento escolar; promover una mayor profesionalización del trabajo docente que permita una utilización eficaz de la sala de clases, de mejorar la comunicación profesor-alumno y el desarrollo de una acción pedagógica más participativa, más dialogante.

Entonces, el mejoramiento de la calidad educativa necesita re-organizar la vida cotidiana de la institución escolar: debe darse la oportunidad de acomodar los programas y métodos de aprendizaje a los equipos pedagógicos por Liceo o Escuela; se debe propender que los Consejos de Profesores por establecimiento escolar deben ser un espacio social de contacto, intercambio y de comunicación profesional entre los docentes. Y también, se requiere reorientar el rol de los directivos-docentes que deben convertirse en conductores y animadores de los equipos pedagógicos y abandonar su rol de "vigilantes burocráticos".

En un esquema real de descentralización educativa, el Ministerio de Educación debe re-acomodarse a este nuevo escenario, a mi juicio, debe jugar un rol activo en mantener la unidad nacional del sistema, mediante la generación de políticas nacionales a nivel de contenidos, orientaciones pedagógicas y material de apoyo; debe generar un mecanismo eficaz de financiamiento escolar; debe apoyar a los sectores socio-culturales que

presentan las mayores carencias educativas con el objetivo explícito de disminuir las desigualdades educacionales hoy vigentes, y debe realizar una tarea evaluativa permanente (a nivel nacional, regional y local) que permita identificar problemas y jerarquizar soluciones que apunten a mejorar la calidad del servicio educacional.

Luego, la descentralización educativa debe articular las normas nacionales y la diversidad pedagógica descentralizada que funciona en el establecimiento escolar.

Pero la dificultad mayor, en la actualidad, está en las metodologías de "hacer descentralización educativa".

Se requiere mayor participación de los actores educativos en la vida escolar. Se requiere "desalcaldizar la educación municipal", se requiere estimular e integrar al profesorado en el proceso de modernización educacional, se requiere "activar" al Ministerio de Educación. Tareas difíciles y complejas que deben asumirse con un sentido gradualista y realista. Gradualista en la perspectiva de trabajar a mediano y largo plazo en la tarea de crear un comportamiento social del profesorado de mayor creatividad pedagógica que permita sintonizarnos con el progreso tecnológico en marcha, por ejemplo, realista en reconocer los efectos perversos en la actual cultura escolar, donde aún están vigentes la incomunicación profesional, la desconfianza y la pasividad, -realista en reconocer los límites institucionales, realista en resolver positivamente la tensión social entre centralizados y descentralizadores.

Como es posible observar de esta apretada síntesis, son múltiples y variados los aspectos que deben ser considerados en esta tarea; sin embargo en lo que a nosotros nos compete, aparte de lo ya señalado, significaría que es necesario que seamos nosotros, los profesores, los que asumamos críticamente nuestra cultura escolar condición necesaria para generar los cambios urgentes que requiere; ello en un proceso que va desde la formación misma hasta nuestro propio quehacer cotidiano, incluyendo el perfeccionamiento profesional que también debería apuntar en esa dirección, esto implica un cambio actitudinal individual y de conjunto que nos permita apropiarnos de la realidad en la que estamos insertos y recrearla con un sentido de globalismo; es decir se requiere que nuestro hacer sea lo suficientemente específico para responder con el mayor dominio a nuestra realidad, pero también sea capaz de tener la amplitud que permita contextualizar, comprender y asumir la totalidad de la problemática educativa.

Lo anterior permitiría que los profesores salgamos de la abrumadora atomización de nuestra tarea, en la que sólo vemos nuestro hacer en la sala de clases desde una perspectiva eminentemente tecnocrática, centrada

fundamentalmente en la enseñanza, sin preocuparnos necesariamente en el sentido de ella, que es el aprendizaje de nuestros alumnos.

Lo expuesto apunta a que los profesores podamos ir recuperando la confianza y por ende la autoridad que nos es propia como profesionales de la educación, de tal forma que vamos minimizando nuestro rol de técnico y de funcionario que han caracterizado el hacer pedagógico en los últimos años.

Las perspectivas para ello se presentan promisorias, pues para iniciar este proceso, en el proyecto de estatuto docente, hemos planteado a este aspecto como elemento fundamental, pues creemos que deben ser los profesores, en conjunto con los directivos, del liceo o escuela los que decidan lo que debe hacerse, en el ámbito técnico-pedagógico, en dicha unidad, resguardando la unidad del sistema nacional, de tal forma de terminar con el hecho de seguir aplicando esquemas establecidos sólo por la superioridad jerárquica sin el cuestionamiento necesario para una apropiación real del proyecto educativo de la escuela; continuar en ese esquema absolutamente verticalista, sólo tiende a seguir reproduciendo y fortaleciendo el rol técnico y el rol funcionario en que ha sido involucrado el profesor, pues a dicha racionalidad autoritaria le es conveniente que estas fuerzas reactivas sean las primordiales, no dejando posibilidad de entrada a las fuerzas proactivas imprescindibles para lo que es la esencia de la tarea educativa en una sociedad en permanente cambio.

Con lo último no estoy planteando que en la unidad educativa sólo tengan existencia las fuerzas proactivas, sino que es necesario la presencia de ambas, pues aunque resultan ser antagónicas, son complementarias y sólo su homeostasis permitirá la subsistencia de una organización escolar abierta al mundo en la que está inserta, una organización escolar que sea capaz de responder a las necesidades de los usuarios.

Todo lo anterior tiene que ser complementado con un apoyo real para que los profesores se encuentren en un proceso permanente de perfeccionamiento que les permita estar al día en los cambios del conocimiento científico y tecnológico, como alternativa para que la escuela sea lo suficientemente pertinente en su quehacer de presente y de futuro.

En síntesis, para que cualquier proyecto de verdadera descentralización educacional sea posible en nuestro país, necesariamente pasa porque nosotros seamos un núcleo motor fundamental (aunque no único); ello requiere previamente recuperar nuestro profundo sentido de profesionales de la educación.

Por último deseo insistir en la necesidad que dichos proceso se asuman con el suficiente gradualismo y realismo, pues en esa medida ayudarán a impulsar un genuino proceso de descentralización educativa -

necesario y posible para la modernización del sistema escolar- que esté ligado a las tareas de democratizar la vida local, desafío aún pendiente en nuestra peculiar transición democrática.

---

**FORO - DEBATE**

---

**Ana María.** Ahora le doy la palabra al público, ojalá que no se excedan más allá de un minuto para poder dar la participación a todos los que quieren hablar y tener una media hora de debate. Entonces, ustedes tienen la palabra.

Las preguntas que formularon los participantes no quedaron grabadas. Los panelistas después respondieron las preguntas.

**Oswaldo Verdugo.** Si entiendo bien la pregunta es ¿Cuál es la posición institucional de la organización respecto a que en los altos niveles, niveles del sistema, etc. etc., ocupen cargos importantes, toma de decisiones en el mundo de la educación, personas no profesionales de la educación, de otros mundos?

Bueno, institucionalmente, como organización, la visión que hay es que todos los cargos en el mundo de la educación desde los más altos niveles hasta los de niveles locales sea ocupados por profesores. Esa es la opinión institucional que no fue nada fácil, bastante discutida y con bastante pasión.

Yo discrepo de eso. Lo digo muy francamente porque creo que en el país ha existido un proceso de modernidad tal que los profesores, no por el sólo hecho de ser profesores están habilitados. Si un profesor, además de educar es evidentemente un eficiente administrador, obviamente que ese profesor debe ocupar un cargo en que se requiere de esa área, o de otras áreas del sistema. Mi duda, es caer en la lógica del ghetto, por el sólo hecho de ser profesor estoy en condiciones de. Además, la experiencia histórica así lo demuestra, y hoy día también, en que muchos cargos en el mundo de la educación ocupados por otros profesionales, han sido realmente eficientes. Y otras experiencias distintas en que algunos cargos, donde ha sido nombrado un profesor, hay resultados no muy felices. Pero yo creo que el punto es otro, que los educadores, a mi juicio, debemos ser capaces de romper este peso histórico, este peso a veces cultural. Lo digo con bastante fuerza, muchas veces, también con mucho de mitología, mucho de leyenda de que el sólo hecho de ser profesor, yo estoy en condiciones de. Yo creo que los profesores debemos acostumbrarnos a trabajar de igual a igual con otros profesionales y que hay otros profesionales que pueden ser una tremenda cooperación y ayuda para nuestro objetivo.

Se habla de un gremio que sea capaz de trabajar de cara al país y de competir legítimamente con otros, una sana competencia en el mundo de la

educación. Eso ayuda a la autoestima, eso ayuda al perfeccionamiento, eso ayuda a subir la autoimagen de sí mismo. Yo creo que un gremio que no tenga capacidad de competencia, que no discuta de igual a igual con otros, que no escucha también lo que otros están diciéndonos, es un gremio que puede empezar a decaer, puede empezar a ser disminuido, puede empezar a sentir que no tiene capacidad real de enfrentar un debate serio en el mundo de la educación, donde obviamente tiene él unas tremendas ventajas para enfrentarlo. Pero es un tema discutible.

Digo esto, porque en el Estatuto Docente por ejemplo, hoy día, en plena discusión, una de las indicaciones que tenemos que reponer en el Senado, es justamente este problema. Y la verdad, lo digo muy honestamente, que hay discrepancias, de decir: mire, juguémonos por ésta, que todos los cargos, por ejemplo, lo digo con mucha franqueza, de los municipios, de los jefes de DAEM tienen que ser profesores y todos tienen legítimo derecho a decir, de verdad, no.

Y soy más provocativo todavía, uno está viendo las experiencias en las municipalidades heredadas de alcaldes rebeldes y de los alcaldes de la legitimidad democrática, nombrados por el Presidente Aylwin, en ambos mundos hay profesores que ocupan esos cargos y uno diría honestamente que hay distintos éxitos. El peligro, el riesgo que yo veo, es que políticamente sería muy malo para el actual gobierno, yo no soy gobierno, pero creo que sería malo para este gobierno, que intenta descentralizar, que intenta participar, como decía Iván, que en un momento dado los profesores no sepan distinguir, no sepan discriminar entre el municipio autoritario heredado y este municipio en transición de legitimidad democrática, en espera ojalá, de la futura democratización de la comuna a través de elecciones el próximo año. Bueno, pero repito que es un punto bastante discutible.

**Abraham Magendzo.** Yo tengo una pregunta chiquitita, a ver si se puede responder no tan chiquititamente y es la relacionada con la descentralización del currículum.

Cuando hablamos de currículum, estamos hablando de distribución del poder que tiene el conocimiento entre el Estado y otros organismos descentralizados y la sociedad civil. Ciertamente que no hay ningún lugar en el mundo donde no hayan organismos capaces de buscar elementos de unidad, pero a mi parecer, nosotros vivimos asustados. Asustados de que desde el punto de vista curricular nos disparemos de tal manera que se pierda el factor de unidad. Yo creo que es una experiencia que no proviene solamente de la dictadura, sino que proviene de antes. Los países que han entrado, y lógicamente, en una cultura distinta a la nuestra, han entrado a descentralizar currículum, no tienen este susto. Eso quizás se deba a la profesionalización de los maestros, a los riesgos que asume la sociedad de conferir este poder y por sobre todo, diría yo, a los intentos reales de

democratizar una sociedad, y eso es democratizar una sociedad y democratizar significa asumir determinados riesgos.

El Estado tiene maneras, e inclusive los países descentralizados como Canadá o Inglaterra y otros, tienen medios para hacer determinados controles, yo creo que los controles son demasiados; control a través de la evaluación, a través de la subvención, a través del ingreso a la Universidad. Es decir, yo no tengo miedo que el Estado vaya a perder control. Lo que sí tengo temor es que el Estado no quiera entregar el poder del conocimiento, y yo lo que sostuve es que el proceso de descentralización del curriculum es un proceso educativo en sí. Entonces, no es que de hoy día a mañana saquen un decreto y digan: mire, cada uno haga lo que se le antoje. Es un proceso educativo, es un proceso en el que todos vamos a tener que ir creciendo: profesores, padres de familia, miembros de organizaciones y de movimientos comunitarios. Hay que ir creciendo en ese proceso. Es un proceso muy enriquecedor para la democracia. Esa es mi percepción muy personal, se puede conversar mucho más...

**Iván Núñez.** ... Centralización una concepción global. Yo creo que sí, que tiene que haberla.

Primero en el entendido que la descentralización es sólo un medio, es instrumental, no es un objetivo en sí. Si es así, entonces tiene que estar respondiendo a algo, yo creo que la descentralización obedece en primer lugar a la necesidad de profundizar democracia; en segundo lugar, a los desafíos de la modernización, a lograr más eficiencia en las funciones sociales; y en tercer lugar, a la necesidad de reconocer, hacerse cargo de la diversidad, de la heterogeneidad territorial, geográfica, social, etc. que caracteriza a nuestros países.

Esta es una necesidad que tiene la sociedad en su conjunto, en sus distintas funciones y no sólo en la educación. es un proceso que están atravesando los Estados en su conjunto y no sólo los sistemas educativos.

Naturalmente, la descentralización yo la entiendo como un proceso que no es incompatible sino por el contrario, subyace un Estado fuerte. Al decir Estado fuerte no estoy diciendo el viejo estado burocrático centralizado que en el fondo, lo ha demostrado la historia, era un gigante con pies de barro, sino un Estado quizás mucho más pequeño que el del pasado, pero por lo mismo más fuerte. En la medida que se desprende de las grasas y se queda con lo central. Estado capaz de hacer las cosas que realmente importan y que delega, entrega lo que puede ser prescindible o lo que puede ser gestionado por la sociedad civil, por la comunidad, por las personas.

Entonces, yo creo que hay una concepción de Estado respecto a la descentralización y no es sólo un problema interno del sistema educativo.



Luego, algún pequeño intento de respuesta a la pregunta sobre equidad. Si es posible o cómo se logra equidad. Yo sé que esto da para 2 ó 3 reuniones de este tipo, pero naturalmente yo creo que hay una clave en esto de la equidad que es el atreverse a romper con la uniformidad y hacer discriminación.

Se logra equidad cuando se hace discriminación, pero naturalmente, la otra discriminación, la discriminación positiva en favor de los pobres, de los que tienen menos poder, etc. etc. cuando se favorece a ellos y no a los otros.

Ese tipo de discriminación, pongo por ejemplo lo que es el Programa de las 900 Escuelas, que rompe la uniformidad del sistema educativo porque hay una discriminación en favor de los más pobres. Ese tipo de discriminación, necesita descentralización justamente. Necesita la capacidad de distinguir dónde están los que tienen mayores necesidades, cuáles son esas necesidades que no son las de otros. Eso necesita de una capacidad institucional que tiene que ser descentralizada y flexible.

Una última respuesta a la pregunta... ¿Está preparado el país con recursos humanos suficientes para una descentralización? Pregunta de respuesta ambigua naturalmente. Muchas tienen que serlo en este período.

Yo diría, si la descentralización la entendemos como un acto grandioso, que se anuncia con clarines y que es una descentralización perfecta, la realización de la máxima utopía descentralizadora de un día para otro: no estamos preparados. Pero si se entiende la descentralización como un proceso, un proceso ya iniciado, con distorsiones, con errores, en fin, con cosas que no se ven y otras que parecen y no lo son, etc. Si lo entendemos como un proceso ya iniciado, pero en el que hay que persistir y que avanza gradualmente, con realismo como señalaba Osvaldo Verdugo, yo creo que nosotros estamos en condiciones de enfrentar ese desafío.

Desde luego, este es un país en que su sistema educativo tiene comparativamente niveles de formación de sus profesionales cuantitativa y cualitativamente importantes, diría yo, una base. Yo creo se ha estado haciendo, buena o malamente un esfuerzo grande en el país, desde hace tiempo y en los últimos años también, de ir haciendo formación de administradores y yo diría que hay hasta casi una fiebre, una enfermedad de formación de administradores. En la medida que muchos maestros descubren que la manera de salir de la rutina, del aplastamiento de lo que sucede en el aula, y además de lograr mejores condiciones de empleo es convertirse en directores, entonces, el cursillismo de administración, yo diría que es una epidemia casi colérica, independientemente de su calidad.

Ahora, como digo, si el proceso de descentralización es gradual y en la misma política de Estado al respecto se contemplan las medidas, los

apoyos, los recursos para avanzar en este terreno, yo creo que el desafío lo podemos seguir enfrentando.

Cito por ejemplo, el hecho de que en el Programa MECE, el Programa de Mejoramiento y de Equidad de la Calidad de la Educación que se iniciará el próximo año en que habrá ahí una oportunidad de que las comunidades escolares y los profesores específicamente, puedan asumir mayores responsabilidades, en suma, puedan ejercer descentralización en el nivel de la escuela. Esa responsabilidad va a ser acompañada de un proceso que va a tener recursos para ellos, de capacitación de directores, técnicos y profesores para que puedan hacerse cargo de esa responsabilidad. O sea, no va a ser una responsabilidad que se va a entregar así no más, lo que puedan o no, buenamente o malamente. Se va a un proceso de perfeccionamiento y de supervisión que permitan que las escuelas puedan elaborar proyectos, puedan perfeccionar los proyectos que tienen o puedan aventurarse en la descentralización curricular de la que hablaba Abraham, etc. Va a haber un esfuerzo financiado de preparación, que no será suficiente, que tendrá errores a lo mejor. Pero en esa perspectiva, soy optimista respecto a la posibilidad de avanzar, de rectificar y de enriquecer esto que ha sido el tema de esta reunión.

**Juan Casassus.** Yo no puedo dejar de reaccionar aunque sea muy brevemente frente a dos o tres comentarios que, debo reconocer, no fueron dirigidos a mí.

En relación al asunto de la equidad, que es central en una sociedad que quiere ser democrática. El problema no radica tanto entre opciones alternativas como suelen presentarse la homogeneidad y la diversidad. La fórmula, bien debería ser planteada como la "diversidad de los puntos de partida y la homogeneidad en los resultados". Por ejemplo, los alumnos pueden aprender a sumar con piedras debajo de un árbol y otros pueden hacerlo con tiza frente a un pizarrón. Métodos y puntos de partidas distintos. Lo importante es que el resultado sea el mismo: aprender a sumar, que todos aprendan a sumar. El control de que este hecho homogéneo - aprender a sumar- para garantizar de que ello ocurra, le corresponde al nivel nacional.

Con relación al segundo aspecto de la pregunta de Jorge Vargas, que se refiere a que la naturaleza de la descentralización va más allá del sistema educativo. Efectivamente, pero esto es un factor que tiende a complicar aún más la situación. De hecho, las políticas de descentralización educativa en América latina, son la instrumentalización en educación de una política más amplia, cual es la política de descentralización de la administración del Estado, principalmente en sus sectores sociales y normalmente educación y salud. Dicho de otra manera en este contexto, la descentralización educativa no tiene objetivos propios, sino que son los del sector social. Los colegas argentinos agregarían además: se privatiza lo que funciona y se

descentralizan los problemas. Esto naturalmente crea una situación interesante -aunque no inédita- en la cual primero se crean los instrumentos para luego entrar a definir para qué sirven.

De hecho, Verdugo decía recientemente que el tema de la descentralización está pendiente. Es un tema abierto, donde quizás el debate que hemos tenido ahora es como el primer paso de discusión democrática que permita afinar mejor los elementos de este tema que es más complejo de lo que aparece normalmente.

Ahora en relación a la observación que me dirigiera Lilliana Vaccaro, en relación a medidas de financiamiento para municipalidades desfavorecidas. En este caso se pueden considerar por lo menos tres tipos de enfoques: uno de ellos es la creación de fondos específicos. Fondos de compensación, fondos de emergencias, transferencias de fiscales de municipalidades más afortunadas a otras que lo son menos. Entre paréntesis, en países como Estados Unidos esta necesidad de compensar ha conducido a una centralización educativa a nivel estadual para poder ejercer mejor la función de compensación desde el punto de vista fiscal.

Un segundo enfoque de esto es lo que tiene que ver con una mejor gestión de los establecimientos educacionales. Recién se está estudiando las economías que se producen con distintas formas de gestión de establecimientos realizada por el rama boliviana de Fe y Alegría con la gestión de establecimientos realizada por funcionarios públicos, se vio que en términos de mantención, las ampollas, los vidrios, escritorios, etc. se cambiaban por causa de deterioro, con mucho mayor frecuencia en el establecimiento público que en el de Fe y Alegría. En realidad desde el punto de vista de la gestión, se pueden hacer muchas economías no solamente a nivel de los establecimientos sino que a nivel del sistema mismo.

Sin embargo, lo que yo creo que es más grave, es el lugar que ocupa actualmente la educación en la sociedad. Durante la década de los 80 la educación perdió mucho peso en la sociedad, las esperanzas que hubo en la educación en la década de los 60, se vieron en la mayoría frustradas, los presupuestos empezaron a declinar y se perdió la capacidad de negociación. Yo creo que éste es el aspecto central, el tratar de lograr darle una mayor prioridad para la educación de la educación de la sociedad. En los países industrialmente más avanzados la educación es un tema central, es percibido como un gran problema que hay que resolver para enfrentar en mejores condiciones de competitividad el siglo XIX. Esto no está muy claro aún en nuestra región, por ello es necesario generar las capacidades para conversar y negociar con un Ministro de Finanzas o de Hacienda para atraer más recursos para la educación. Pero también es necesario desarrollar la capacidad de negociar con los otros actores sociales, para lograr un mayor prestigio social. Cuando el sector de la educación pueda hacer aumentar su importancia en la sociedad en términos de sus objetivos

sociales y de desarrollo; cuando adquiriera un mayor peso social, la sociedad va a asignarle un valor social mayor y por lo tanto responder destinándole mayores recursos, en vez de disminuírseles como ha sido el caso hasta ahora. Lo que importa es invertir la tendencia.

**Ana María.** Los invito a seguir discutiendo, seguir pensando y ese es el propósito de este foro. Ahora, por el tiempo, por el cansancio de cada uno, lo dejamos hasta aquí. Quiero agradecerles nuevamente a todos los panelistas y también a Victoria que hizo el esfuerzo de traducción.

-Aplausos-.