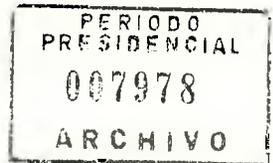


Santiago, Diciembre 7 de 1989



Al Sr. Pinochet

Me permito enviar a usted algunas ideas de propuestas, relativas al problema de la municipalización educacional que deberá ser asumido por el próximo gobierno.

He considerado conveniente hacerlas llegar a usted para proporcionar un antecedente más en torno a esta temática, dado que he sido impulsor de la idea de crear los Consejos Comunales de Educación y Cultura.

Como una forma de aportar a la toma de conocimiento sobre este tema, incluyo a usted lo siguiente:

- a) Documento: "Evaluación de las alternativas propuestas de la organización de la educación a nivel local". Autor Gabriel de Pujadas H.
- b) Documento: "Alternativas frente a la Municipalización educacional". Autor: Gabriel de Pujadas H.
- c) Acuerdos de la Comisión de Educación de la Concertación de Partidos por la Democracia sobre el proceso de municipalización. Relator: Gabriel de Pujadas H.

Sin otro particular, quedando a sus órdenes, se despide de usted,

G. Pujadas H.

Gabriel de Pujadas H.

EVALUACION DE LAS ALTERNATIVAS PROPUESTAS DE LA
ORGANIZACION DE LA EDUCACION A NIVEL LOCAL

Gabriel de Pujadas H.
3 de Diciembre de 1989

I. ELEMENTOS GENERALES.

I.1. Se nos presentan tres alternativas:

- a) Una que centra su acción en corregir los excesos producidos por la Alcaldización y evaluar la situación de la educación municipalizada.
- b) Otra que plantea la constitución de Consejos Locales de Educación, como medios de participación de la comunidad y descentralización del sistema, y
- c) Una última que afirma el retorno de los colegios municipalizados a la dependencia del Ministerio de Educación..

I.2. Frente a cada una planteamos lo siguiente:

- a) La alternativa primera, contenida en las bases programáticas, no tuvo apoyo, ya que frente a ella se levantaron dos alternativas diferentes. Ella fue elaborada sin la participación de importantes sectores del magisterio nacional y no soluciona, por lo mismo, el gran rechazo del profesorado a la municipalización educación.

El haber continuado insistiendo en esta alternativa fue lo que llevó, a nuestro juicio, nuevamente a que sectores importantes, ya convencidos en una posición unitaria con todos los partidos de la Concertación, retomarán una posición más tradicional como la alternativa III (más parecida a una posición de Estado Docente).

A nuestro juicio políticamente esta alternativa no es conveniente ni a corto ni mediano plazo, ya que deja suspendido el problema de fondo, con consecuencias negativas para algunas posiciones al interior de la Concertación. Se estaría cediendo transitoriamente, pero ello no significa un avance real en lograr un consenso sobre la materia.

El magisterio nacional no acepta la municipalización y **no se puede plantear sólo una evaluación como medida clave.** Es preciso, si ello se estima conveniente, plantear algunas alternativas de salida que reconociendo la situación, proponga proyectos de democratización efectiva de la educación. La alternativa I no plantea ningún mecanismo de participación del magisterio y la comunidad en la gestión educacional.

b) En el contexto señalado, y como una búsqueda proyectiva, pero gradual, se plantea la alternativa II (Consejos Comunales de Educación) que mantiene algunos logros y refuerza o modifica **operativamente** algunas deficiencias de la actual municipalización, sin volver a una situación de Estado Docente descentralizado. En este sentido:

- Se rechaza la municipalización, (como proceso real) y sus consecuencias y efectos en el magisterio nacional.

- No se vuelve al Estado tradicional, pero se le concede al Ministerio de Educación un rol activo y protagónico.

- La comunidad comunal o local, tiene un rol participativo en la gestión de la educación en su propio nivel.

- El magisterio puede participar en las orientaciones y dirección de la educación nacional.

- Supone un sistema educacional eficiente en su gestión, descentralizado y planificado en grados de complejidad creciente.

Esta alternativa fue aprobada por la Concertación, habiéndose retirado una objeción del Partido Socialista . Con ello ya se había logrado unanimidad. Lamentablemente, esta alternativa no fue conocida ni

discutida en sectores más amplios, con los necesarios fundamentos técnicos que la hacen, a nuestro juicio, la más viable de implementar política y técnicamente a más corto plazo.

Ella podría ser anunciada como un derrotero a seguir, pues complementa y perfecciona las limitaciones de la alternativa I. La diferencia estaría en el énfasis que se le quiera dar al "anuncio educativo": en el caso de ésta alternativa el énfasis está dado en la voluntad de superar la municipalización y proyectar la educación, a nivel local, en un proceso participativo.

La alternativa II, debería anunciarse como una idea a trabajar experimentalmente, en concordancia con los procesos generales de descentralización del Estado que se están estudiando en otras comisiones técnicas. Ella podría experimentarse a través de los Alcaldes designados, que conformarían estos Consejos Locales de Educación en consulta con los nuevos Directores Provinciales de Educación del Ministerio de Educación y con profesores sujetos a un Estatuto Docente que regule el funcionamiento de la profesión.

Esto permitiría, políticamente, superar el actual rechazo que los profesores tienen por la municipalización educacional. Técnicamente, esto permitiría un funcionamiento relativamente autónomo de los Consejos de la autoridad política o municipal, la cual participaría en ellos como una autoridad mas de entre otras.

- c) La alternativa III, vuelta al Estado, es hoy una alternativa que no resuelve los problemas de fondo de la gestión educacional. Ella está marcada por una acentuada preocupación de protección al magisterio nacional. Se busca proteger al magisterio a través de una fórmula orgánico-institucional y no a través de una fórmula jurídico-institucional, como lo sería el Estatuto Docente (que se plantea en la alternativa II).

Esta alternativa no propone modificaciones sustanciales a lo ya conocido y tradicional que, lamentablemente, no logró responder a las exigencias de eficiencia y justicia para el sistema educacional y el magisterio.

La vuelta al Estado, en las actuales condiciones , no aparece como una solución técnicamente viable ni aconsejable. El magisterio actual conoce una admi-

nistración que puede estar mas cerca de sus problemas, si ella se democratiza. Tampoco quiere un manejo único de la administración educacional, sino que prefiere un equilibrio plural en ella y en su manejo administrativo.

Esta alternativa, al igual que la alternativa I, no propone mecanismos de participación.

II. ALTERNATIVA II. CONSEJOS COMUNALES O LOCALES DE EDUCACION Y CULTURA (Independientes o integrados a otros servicios).

Antes de pasar a responder, punto por punto, el cuestionario que se nos ha hecho llegar, es preciso presentar el esquema general de administración desconcentrado que tendría el Ministerio de Educación y los mecanismos de descentralización que se crearían, como contraparte de la comunidad organizada, frente al poder del aparato estatal:

DESCENTRALIZACION DEL SISTEMA EDUCACIONAL

Línea de desconcentración

Línea de participación

Ministerio de Educación

Comunidad Educacional

Nivel
Nacional

Ministro

Consejo Nacional de Educación
(funcionaria)

Nivel
Regional

Secretarías Regionales
de Educación

Consejos Regionales
(no se crearían por el momento)

Nivel
Provincial

Direcciones Provinciales
de Educación

Consejos Provinciales
(no se crearían, por el momento)

Nivel
Local

Direcciones Comunales
(no se crearían, por el momento)

Consejos Comunales o Locales
de Educación y Cultura
(se crearían a modo experimental).

ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES

a) En la línea del Ministerio de Educación se fortalece el rol y función de las Direcciones Provinciales de Educación que coordina el funcionamiento de la educación, planificando, organizando, supervisando y evaluando la ejecución educacional diversificada que se da en sus comunas o conjunto de ellas. Ella es un organismo de coordinación educativa, y no ejecutora de la misma.

No se crean, en esta etapa, las Direcciones Comunales de Educación. Sólo cuando los Consejos Comunales estén en pleno funcionamiento se podría pensar en una estructura organizativa local del Ministerio de Educación a nivel local.

A la Dirección Provincial, al asumirse un rol más activo en el desarrollo educativo, le corresponde un papel importante en el diseño y elaboración de normas técnico-pedagógicas, como del material y contenidos que son necesarios para su puesta en marcha.

La idea es continuar con la desconcentración del Ministerio de Educación, pero de manera eficiente.

b) En la línea de la Comunidad Educacional se ve necesario el funcionamiento del Consejo Nacional de Educación, como instancia máxima de participación educacional y como necesario contrapeso democrático

al poder del Ministerio. Con ello se facilita el equilibrio de poderes, propio a las democracias más evolucionadas.

A nivel Regional y Provincial no se crearían, por el momento, Consejos. Ellos sólo se justificarían en etapas posteriores de desarrollo educativo.

A nivel local se crearían los Consejos Comunales, entidades de derecho público cuyos funcionarios se rigen por un estatuto especial, llamado en este caso, Estatuto Docente (que permite estabilidad, movilidad y reconocimiento profesional al magisterio). A través de este Consejo la comunidad se expresa en sus necesidades y aspiraciones educativas, e interviene responsablemente en la gestión educativa de los establecimientos educacionales, en aspectos no tocados por el Ministerio de Educación y que tienen una directa relación con el servicio que éstos prestan a la comunidad local. La creación de estos Consejos se realiza mediante el mecanismo legal de una ley de quorum calificado y no a través de una modificación a Leyes Orgánicas Constitucionales vigentes. Esto permite que el Ministerio de Educación pueda actuar a nivel local en materias de su competencia.

III. RESPUESTAS AL CUESTIONARIO, DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ALTERNATIVA DE LOS CONSEJOS COMUNALES DE EDUCACION Y CULTURA.

1. ¿Quién gestiona y administra las Escuelas?

Los Directores de Establecimientos Educacionales, bajo la supervisión del Consejo Comunal de Educación y Cultura cumpliendo las normas emanadas de la Dirección Provincial de Educación.

2. ¿Qué tipo de contrato ligaría al profesor con su empleador?

Un contrato que garantice estabilidad laboral (no inamovilidad), con deberes y derechos mutuos, establecidos en una ley especial llamada Estatuto Docente, que normaría dichas relaciones en concordancia con la legislación laboral existente. Todo otro acuerdo por sobre esta ley será motivo de negociación personal o colectiva. Los profesores serían "funcionarios docentes" y su marco laboral sería el Estatuto mencionado).

3. ¿Quién nombra al Director, al resto del personal docente y al personal administrativo?

El Director es nombrado por la Dirección Provincial de Educación, de una terna surgida por concurso público llamado por el Consejo Comunal de Educación Cultural.

El Director elegido nombra a su equipo más directo (habría que estipular el nivel). El cuerpo de profesores debe ser respetado en sus formas contractuales y al igual que el personal administrativo, debe tener garantías de estabilidad laboral mínima, perfeccionamiento y movilidad (funcionaria y geográfica).

Cabe recordar que la Dirección Provincial tendrá una función de supervisión sobre los directores de establecimientos educacionales de la provincia.

4. ¿Quién y cómo se renueva al personal que no cumpla con las obligaciones?

Se supone que el Estatuto Docente contemplaría una reglamentación adjunta sobre la materia. En todo caso, la remoción del personal docente no podría realizarse por el simple arbitrio actualmente existente y existirían mecanismos de apelación a niveles superiores.

5. ¿Quién compra y cómo compra los materiales, elementos e implementos de docencia y funcionamiento de las escuelas y con qué presupuesto?

Existiría, para todos los establecimientos, un apoyo de material didáctico proveniente de las Direcciones Provinciales de Educación. Sin embargo, otros adicionales se comprarían con el presupuesto ordinarios que tengan los establecimientos educacionales, ya asignado

con el beneplácito del Consejo Comunal de Educación y Cultura. Todo manejo presupuestario tendría un control triple: uno, ejercido obligatoriamente por la Dirección Provincial; otro, ejercido por el Consejo Comunal de Educación y Cultura, quien a su vez, sería sujeto de control por parte de la Contraloría General de la República(¿?)

En esta perspectiva, el presupuesto de educación se asigna al Ministerio quién, en su nivel provincial lo asigna a los Consejos Comunales de Educación y Cultura, según proyecto anual de gastos (por proyectos o establecimientos educacionales) de acuerdo a sus planes de desarrollo educacional.

6. ¿Qué funciones cumple el Estado a nivel central, regional, provincial o local?

El Estado se manifiesta orgánicamente a través del Ministerio de Educación y de la Comunidad Educativa organizada en sus distintos niveles. El Ministerio planifica, organiza, supervisa y evalúa la gestión educacional. La comunidad coordina, sugiere, implementa, evalúa y ejecuta las normativas emanadas del Ministerio. Cooperera en la gestión del Ministerio, especialmente sugiriendo políticas educativas, experiencias creativas, detectando los problemas, necesidades y aspiraciones educativas de la comunidad, como

también promoviendo la creación y desarrollo de instancias educativas polifacéticas en concordancia con otros sectores (salud, trabajo, recreación, deportes, etc.)

7. ¿Qué funciones cumplen las Municipalidades en la gestión y administración de las Escuelas?

Ellas aportan, en un proceso de traspaso acelerado, todas sus experiencias y bienes del sector a los Consejos Comunales de Educación y Cultura, quienes toman para sí la administración de dichos bienes. El Consejo Comunal de Educación y Cultura, formado experimentalmente, nombra un Director o Secretario Ejecutivo del mismo (quien debe ser profesor con experiencia administrativa), que se hace cargo de la parte administrativa y presupuestaria que actualmente manejan los DEM (Departamentos de Educación Municipal).

La Municipalidad continúa aportando la infraestructura básica necesaria para el funcionamiento de los Consejos Comunales de Educación y Cultura, que no pueden ser menores a los actualmente existentes y nombra un representante en dicho Consejo.

8. ¿Cómo se manifiestan los deseos, inquietudes y aspiraciones de la Comunidad local?

Se manifiestan a través de la creación y funcionamiento de Consejos Comunales de Educación y Cultura, que

estarían compuestos por: un representante de la Dirección Provincial de Educación (sin derecho a voto); un representante de la o las municipalidades involucradas; un representante del Colegio de Profesores; un representante de las organizaciones de padres y apoderados; un representante de los empresarios, uno de los trabajadores y otro de las organizaciones sociales. Se estudiaría la incorporación de un representante de la educación privada pagada y subvencionada, y otro de los Directores de establecimientos educacionales que son dependientes de dicho Consejo.

9. ¿Quién fija los planes, programas, contenidos y actividades?

En niveles decrecientes de generalidad, el Ministerio de Educación en acuerdo con el Consejo Nacional de Educación, quienes fijan los mínimos básicos sobre los cuales se desarrollan los diversos contenidos y actividades, para un logro adecuado (a cada realidad cotidiana), de los objetivos educacionales del sistema. En algunos momentos, el Consejo Comunal de Educación y Cultura puede introducir innovaciones y experiencias que deberán ser conocidos por la Dirección Provincial de Educación y evaluadas conjuntamente, en un trabajo de cooperación técnico-pedagógica.

10. ¿Quién evalúa el proceso educacional a nivel local?

Al igual que en la supervisión ejercida por el Ministerio, éste evalúa en 3 aspectos: financiero-administrativo, técnico pedagógico y recursos humanos. Sin embargo, el Consejo Comunal de Educación y Cultura puede realizar evaluaciones y supervisiones por si mismo, como un instrumento de mejoramiento de la calidad educativa.

En todo caso, la Dirección Provincial se guarda el derecho, actualmente existente, de realizar la supervisión y evaluación de los establecimientos educacionales que va más allá del simple control del sistema de subvenciones, para convertirlo en un proceso de supervisión técnico-pedagógico, altamente especializado, pedagógica y educacionalmente.

11. ¿Quién capacita y perfecciona a los profesores?

Preferentemente el Ministerio de Educación (pero no exclusivamente), a través del Centro de Perfeccionamiento quien desarrollará y promoverá formas flexibles de perfeccionamiento, las cuales reconocerá oficialmente en caso de que se cumplan las normas básicas mínimas, fijadas por las autoridades pertinentes. En todo caso, el perfeccionamiento debe diversificarse, descentralizarse y asumir formas no convencionales, en caso que ello fuera necesario.

12. ¿Cómo se articula la gestión y administración de las escuelas a nivel local, con el sistema educacional provincial , regional y central?

Ahondando lo dicho, la Escuela se articula con el Consejo Comunal de Educación y Cultura, en una vertiente y con la Dirección Provincial de Educación en otra, que cumplen funciones distintas pero complementarias para el desarrollo educacional.

13. ¿Cómo se pasa del sistema municipalizado existente hoy al sistema de Consejos Comunales de Educación y Cultura, y cuando? ¿Qué leyes deben dictarse o modificarse para este efecto?

El mecanismo legal, es crear la ley respectiva, sin tener que, necesariamente, modificar la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado.

El mecanismo administrativo es crear (mediante una reglamentación específica propia del Ministerio de Educación e Interior) estos Consejos en los municipios que tengan Alcaldes nombrados por el Presidente de la República. Su funcionamiento, mientras se despacha la Ley, será experimental.

El reglamento deberá comprender:

- + competencias y atribuciones propias,
- + niveles de políticas de decisión,
- + niveles de políticas técnicas,
- + recursos financieros y humanos,
- + coordinación con otras instancias.

GABRIEL DE PUJADAS

DOCUMENTOS

ALTERNATIVAS FRENTE A LA MUNICIPALIZACION DE LA EDUCACION (UN APOORTE METODOLOGICO) *

Gabriel de Pujadas H. (**)

Mucho se ha escrito sobre el proceso de modificaciones estructurales y de orientación de contenidos de la educación chilena en estos últimos 16 años de gobierno autoritario. Por ello, aquí no trataremos las razones, acciones y consecuencias de dichos procesos, sino, más bien, presentaremos **un esquema metodológico de estudio de alternativas frente al proceso de municipalización que vive la educación chilena** desde la perspectiva del sistema escolar de enseñanza, sin considerar, por lo mismo, los aspectos relacionados con el amplio campo de la educación no-escolarizada. Tampoco consideramos, por problemas de tiempo, los elementos políticos y sico-sociales, que son la herencia de muchos años de manejo autoritario del sistema educacional.

Nuestro esquema de trabajo concluirá con una opinión sobre la que creemos podría ser una buena alternativa para superar la situación que vive el sistema educacional en sus aspectos de organización estructural y funcional, sin que ello signifique elegir una definitivamente, sino posiblemente la combinación de varias, en una aplicación que contemplamos de manera gradual en el tiempo.

(*) Este trabajo es un esquema inicial, presentado como un aporte para una más amplia discusión y que está siendo desarrollado por el autor en su forma definitiva posterior.

(**) Educador y Sociólogo de la Educación.

Problemas significativos	Estructuras sistémicas	Organismos de Coordinación	Instancias de Ejecución	Funciones básicas diversas.
<ul style="list-style-type: none"> * Objetivos y metas. * Actores y participación * Diseño Curricular * Recursos * Procesos: ingreso, movilidad, egreso e integración al trabajo * Procesos de acción pedagógica y estilos. 	<ul style="list-style-type: none"> * Estructura curricular * Estructura de Organizac. Escol. * Estructura de Administración * Estructura financiera * Estructura Jurídica 	<ul style="list-style-type: none"> * M. de Educ. centralizado * M. de Educación descentralizado * Municipio Actual * Municipio democrático, con participación (autonom.) * Municipio participante en * Ente Jurídico educacional. * Ente Jurídico social 	<ul style="list-style-type: none"> * Particular gratuita * Particular pagada * Particular Subvencionada * Municipal * Estatal * Cooperativa * Comunitaria * Laboral * No-escolar, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> * Planificación * Organización * Ejecución * Supervisión * Evaluación * Retroalimentación

El cuadro presentado en la página anterior pretende graficar cuáles son los elementos que, dentro de una perspectiva muy circunscrita a lo propiamente educacional, posibilitarían hacer un análisis de las alternativas frente a la municipalización de la educación escolar.

1.- **En la primera columna** podemos ver que es necesario partir de los problemas más significativos que afectan al sistema educacional y a la educación en general. Estos problemas pueden radicarse o están radicados en las siguientes áreas del sistema: en la formulación y aceptación (en la práctica) de los objetivos que el sistema pretende alcanzar, como también las metas (objetivos cuantificados), que se pretendan lograr en plazos de tiempo determinados para alcanzar dichos objetivos; en los actores, especialmente los profesores por su historia y condiciones de trabajo, en general, y la participación que ellos puedan tener en las decisiones al interior del sistema en sus distintos niveles; en el diseño del currículum educacional y sus características más relevantes desde una perspectiva pedagógica, teniendo conciencia que ello marcará (aunque sea teóricamente), al resto del sistema como también a la acción pedagógica que se ejerce en su interior; en la obtención y asignación de recursos para el funcionamiento de todo el sistema en sus distintos niveles (recursos materiales, humanos, financieros y tecnológicos); en el manejo de los procesos de ingreso, movilidad, egresos alternativos, egreso del sistema e incorporación a la vida laboral, en todos los cuales el proceso de evaluación y supervisión juegan un rol de vital importancia; en los procesos pedagógicos y sus estilos de acción pedagógica, que como todos sabemos, conforman en gran medida la mentalidad de los futuros adultos (democracia-autoritarismo-anarquía).

Estos problemas deben ser tratados del tal manera y en tal grado de operatividad que nos permitan tener una clara visión de aquéllos que son los más significativos de atender a la brevedad y en un corto plazo, postergando así para otros momentos los menos significativos. Por ejemplo, en actores, la asistencialidad escolar es una tarea vital. En ingreso, abrir diferentes alternativas y niveles educativos para atender a la población escolar adulta, por ejemplo, y así sucesivamente.

2.- **En la segunda columna** consideramos las estructuras que conforman el sistema educacional. Ellas son: la estructura curricular, que puede asumir muy distintas características de lo cual dependerá su grado de rigidez o flexibilidad, con todas las consecuencias educativas que ello tiene; la estructura de organización escolar, teóricamente producto directo de la primera, que configuraría los modos de organización escolar que regirían al interior del sistema (liceos, escuelas, talleres, ámbitos experimentales, educación a distancia, organización comunal, provincial, etc.); la estructura de administración del sistema, idealmente al servicio de las dos primeras, que presta servicio administrativo y financiero (manejo de recursos de apoyo a la tarea pedagógica) a todo el sistema y a sus actores; estructura financiera, en la cual se contemplan los modos de distribución de los recursos financieros del sistema, como también la obtención y buen uso de los mismos de acuerdo a programas de trabajo bien definidos; estructura jurídico-institucional, que norma el quehacer de todo el sistema, como la resultante de un modo de ser educacional propio de los actores y elementos que conforman el sistema educacional.

Estas cinco estructuras, que pueden ser aplicadas de manera diferenciada en cada nivel del sistema, en grados de complejidad creciente o decreciente y en las instancias de coordinación o ejecución educativa, deben ser contempladas como estructuras interrelacionadas, pero diferenciadas para efectos de análisis. Ello permite dar claridad a la toma de decisiones.

3.- En la **tercera columna** hemos considerado lo que denominamos "Organismos de Coordinación Educacional" para diferenciarlos claramente de las instancias de ejecución educativa que, en algunos casos, pueden ser los mismos, pero cumpliendo labores diversas.

En este caso específico, haremos algunas consideraciones más a fondo de las alternativas que se mencionan, ya que ello nos permitirá avanzar rápidamente en la búsqueda de soluciones a la municipalización de la educación.

3.1. Cuando mencionamos al **Ministerio de Educación "centralizado"** en su forma tradicional, hasta antes del año 1973, nos estamos refiriendo a un organismo de coordinación educativa que cumplió un rol de vital importancia en la marcha educacional del país, que permitió que ésta pudiese ser valorada como una de las de mejor calidad en toda América Latina.

Sin embargo, el Ministerio de Educación también sufrió los embates del tiempo y su organización se convirtió en un obstáculo para el desarrollo eficiente y eficaz de la educación, pero muy especialmente, para lograr medidas innovadoras y creativas de los procesos educativos. Su alto nivel de burocratización y centralismo no permitieron que la educación continuara motivando o canalizando los nuevos elementos que surgían de los cambios que se daban en el mundo contemporáneo. El sistema no fue capaz de reflexionar y reaccionar sobre dichos cambios y, por lo mismo, fue quedando paulatinamente alejado de la cultura de la vida. Lo cotidiano se transformó así en una esfera muy alejada de las preocupaciones de los técnicos, intelectuales, políticos y burócratas que manejaban el sistema educacional desde el Ministerio de Educación.

Un Ministerio de Educación centralizado y concentrado en sus tareas educacionales y administrativo-financieras es hoy impensable para afrontar los nuevos desafíos educacionales y, por sobre todo, enfrentar una nueva modalidad democrática de asumir el mundo, a saber, que cada ciudadano esté cada día más cerca de los niveles de decisión que le son pertinentes, no sólo para su propio desarrollo sino también para el desarrollo de la comunidad local y nacional.

Terminar con la alcaldización impuesta por este gobierno autoritario para pasar nuevamente la coordinación educativa a un Ministerio de Educación centralizado es hoy, sencillamente, impensable. El solo hecho de que se haya producido la desconcentración administrativa ya es un avance que no puede ser desconocido y debemos partir de este hecho como algo evidente y necesario, pese a las arbitrariedades que se han cometido de parte de las autoridades, especialmente contra el magisterio nacional.

3.2. La mención del **Ministerio de Educación "descentralizado"** es la aceptación de una tendencia que ya se venía gestando desde el Gobierno de Eduardo Frei M., con la creación de las Coordinaciones Regionales de Educación. Hablamos aquí de un Ministerio de educación descentralizado en el plano educacional, es decir, hablamos de un currículum descentralizado y de una acción pedagógica realizada a nivel de regiones, provincias y comunas con un cierto grado de autonomía, que permita captar las diversidades existentes en las realidades locales, sin que con ello se pierda la necesaria unidad de la conformación permanente de la identidad cultural del pueblo chileno. Lo importante, eso sí, es concebir dicha unidad no como un todo homogéneo, sino como la aceptación de la diversidad existente en los diversos niveles y áreas de la realidad nacional.

Suponemos, dentro de nuestro enfoque teórico, que la descentralización de la estructura curricular (pues de eso se trata), implica la desconcentración administrativa, ya que sin ella no es posible flexibilizar la gestión pedagógica.

Un Ministerio de Educación descentralizado y desconcentrado es hoy necesario, ya

que debe cumplir funciones de coordinación educativa que están marcadas por muy distintos niveles de decisión. En el plano nacional, la planificación, la organización, la supervisión, la evaluación y la retroalimentación del sistema son tareas propias del Ministerio. Pero, del mismo modo, a nivel de las regiones y provincias (y posiblemente a nivel de las comunas o conjunto de comunas), estas funciones deben ser ejercidas en grados de complejidad decreciente, focalizándose las tareas para el cumplimiento de estas funciones, en los universos respectivos, con procesos de participación de los actores educativos y de la comunidad establecidos sistemáticamente.

Si bien no mencionamos para el Ministerio de Educación descentralizado tareas de ejecución educativa, no sería impensable y posiblemente sea necesario que este Ministerio deba asumir tareas educativas directas en áreas o niveles en donde otros agentes educativos no lo puedan hacer. En todo caso, pensamos que es conveniente concebir el Ministerio de Educación como una entidad coordinadora más que pensarlo como una entidad ejecutora de educación y, en la cual, de todos modos, exista un consejo por niveles, en los cuales se discutan las políticas educativas que se llevarán a cabo en ellos.

En el caso actual, concebir el Ministerio Educacional en estas funciones es devolverle su tradicional rol de garante de que la educación sea un bien del cual pueda usufructuar toda la población que lo desee y necesite. Planificando, organizando, supervisando, evaluando y retroalimentando el sistema educacional en una tarea global de coordinación educativa, es garantía suficiente para asegurar la equidad, la eficiencia, la eficacia en la oferta educativa que se le haga a la población, pues se supone que los recursos serán asignados a través de sus canales y no a través de otras instancias que no corresponden a la naturaleza educativa del Ministerio.

Del mismo modo, concebir así el Ministerio de Educación es suponerlo como autoridad coordinadora educativa que, en conjunto con los consejos por niveles, orientarán el quehacer educativo con criterios de bien común, pero muy especialmente, con criterios pedagógicos y técnicos, con lo cual se podría eliminar o neutralizar la variable de los intereses particulares excesivos que se puedan presentar en ciertas ocasiones (grupos de poder económico o social, etc.).

3.3. Una tercera alternativa es mantener **la Municipalidad con sus DEM (Departamentos de Educación Municipal)**, tal cual ellos existen hoy día. Ello es posible de considerar si es que la Municipalidad cambia su carácter y se convierte en un organismo democrático en su gestación y ejercicio. En todo caso, los DEM deberían subordinarse a un Consejo Comunal de Educación, con funcionamiento autónomo de la Municipalidad, considerada como ente político-jurídico comunal.

La relación de la Municipalidad democratizada (con un organismo técnico de educación) y el Ministerio de Educación, sería la que se estableciera entre dos Ministerios distintos, es decir entre el Ministerio de Educación y el Ministerio del Interior (del cual hoy dependen las Municipalidades con Alcaldes designados). De ahí que estimemos que sea improcedente el mantener los DEM al interior de las Municipalidades, sino que esa estructura técnica debe salir de las mismas, para integrarse a otra forma jurídica, en un etapa posterior. La mantención del DEM al interior de la Municipalidad causa trastornos, por no haber delimitación de competencias interministeriales.

3.4. De ahí que sea necesario pensar, para una etapa posterior, no muy a largo plazo y después de haber realizado una evaluación del sistema tal cual hoy funciona, en un organismo técnico (podría denominarse Departamento de Educación Comunal: DEC), subordinado a un ente autónomo denominado **Consejo Comunal de Educación**

y **Cultura** (CCEC) que dependiera directamente de la conjunción de las fuerzas vivas de la comunidad organizada y responsable de su educación.

En otras palabras, para una primera etapa sería necesario asumir la **Municipalidad democrática con sus DEM, pero agregando un Consejo Educacional** del cual dependa este DEM. En una segunda etapa, y ya independiente del marco de la Municipalidad (por su carácter eminentemente político), crear el CCEC con su DEC, en una relación estrecha de trabajo con las autoridades del Ministerio de Educación. Ellas deberán negociar y escuchar las decisiones de la comunidad organizada y responsable de su educación, para integrarlas a un sistema de planificación descentralizado, de complejidad creciente, que asuma las necesidades y aspiraciones educativas de cada nivel (comunal, provincial, regional) para compatibilizar los requerimientos y los recursos existentes, hasta llegar al nivel nacional. En otras palabras, la contraparte del Ministerio de Educación, elemento garante, coordinador y servidor, es la comunidad organizada dentro de la cual también puede tener representación la propia Municipalidad respectiva, si es que así es necesario.

Esto implica la creación y desarrollo de una entidad jurídica nueva, inexistente en la actualidad, que podría asumir una función netamente educativa o una función social, que incluya además de educación, a la salud, a la vivienda, recreación, bienestar social, turismo, cultura, etc..

Intentando graficar, pensamos lo siguiente:

Primera etapa:

a) Ministerio de educación descentralizado, hasta la comuna o conjunto de ellas.
b) Municipalidad con sus DEM, agregándose un Consejo Comunal de Educación. El DEM pasa a subordinarse a este Consejo, que actúa de manera autónoma a las autoridades políticas de la Municipalidad, pero en el cual hay representación de la Municipalidad y del Ministerio de Educación.

Segunda Etapa

a) Ministerio de Educación descentralizado, hasta la comuna o conjunto de ellas.
b) Creación del Consejo Comunal de Educación y Cultura (CCEC) con su Departamento de Educación Comunal (DEC). Autónomo y representativo.
c) Integración a un sistema de planificación educacional que, a su vez, esté integrado a un sistema global de planificación del desarrollo.

En ambas etapas, el Ministerio de Educación ejerce las funciones antes mencionadas, pero con la contraparte de un Consejo que, en una primera etapa, tiene estrecha relación con la Municipalidad, pero que en una segunda la tiene con la comunidad organizada y responsable de su educación. También es a través del Ministerio de Educación como se canalizan los recursos, los cuales deberán ser asignados, cuando corresponda, directamente a los establecimientos educacionales y al DEC, quién actuará en representación del CCEC para efectos de contratación del personal docente y técnico-profesional, el cual deberá contar con normas jurídicas que aseguren para él un trato equitativo, estabilidad laboral, perfeccionamiento, condiciones de trabajo dignas y técnicamente adecuadas y un sistema de remuneración que privilegie su propia calidad y desempeño académico (para cuyos efectos se supone una evaluación de su desempeño, cada cierto tiempo, para lograr nuevas categorías académicas que el profesor tendría en propiedad).

4.- En la cuarta columna se mencionan las Instancias de Ejecución Educativa, que nosotros distinguimos de los Organismos de Coordinación Educativa, como los antes mencionados, ya que ellas tienen por función principal la ejecución misma del quehacer pedagógico.

En este sentido, nos parece importante señalar esta distinción ya que ella posibilita independizar juicios relativos a funciones que son distintas en la realidad y que se ejercen en niveles diversos.

Cuando hablamos de Instancias de Ejecución Educativa nos referimos no sólo a aquéllas que se dan en el ámbito de la educación escolarizada y formal, sino a todas las otras que se dan de manera informal o no escolarizada.

Sin embargo, para nuestros efectos parciales, en esta oportunidad nos referiremos a las instancias escolares, cuya primera expresión, independientemente de la forma que ellas asuman o la propiedad que las sustente, debería ser **la comunidad escolar**, para posteriormente constituirse en una forma de **comunidad educativa**. La primera de ellas se constituye por el trabajo mancomunado de todos los actores directamente involucrados en el quehacer pedagógico que se realiza en la instancia educativa. La segunda, se constituye con el aporte integral de la primera, más el aporte de los integrantes de la comunidad circundante que, de manera organizada, participan en la gestión educativa que se desarrolla al interior del establecimiento educativo.

Estas dos formas de expresión deberían sustentar cualquier manera diversa de fundar y desarrollar instancias de ejecución educativa, es decir, toda instancia debería tender a ser comunidad escolar, en primer lugar, para posteriormente consolidarse como comunidad educativa. De este modo, es posible pensar, cada vez en grados de complejidad más creciente, en un sistema descentralizado de educación, con participación amplia de los actores sociales y educacionales en la gestión educativa. La participación no puede remitirse sólo a la participación en los consejos comunales, provinciales, regionales y nacional, ya que ello nos remitiría a una mera formalidad no democrática, en esencia. Es preciso que la comunidad organizada participe en la gestión de base que se desarrolle en la comunidad educacional.

Si ello se logra y si además se cuenta con un sistema de consejos por niveles de organización, con el apoyo y supervisión del Ministerio de Educación, las formas diversas que puedan asumir las instancias de ejecución educativa no revisten una importancia fundamental. Con ello se recoge la diversidad existente en la realidad y se salvaguarda el necesario equilibrio que debe existir entre los diversos sectores y estratos socio-económicos de la población, en sus posibilidades de acceso a la educación.

Por lo mismo, la existencia de una educación privada gratuita, de una educación privada pagada, de una subvencionada (u otra forma que reemplace a ésta), Municipal, del Estado, cooperativa, comunitaria, ligada a las empresas, no-escolarizadas, de régimen libre, etc., no es sino dar la posibilidad de que el derecho a la libertad de educación se ejerza en plenitud. Lo importante es que en la organización social, en sus distintos niveles, existan los mecanismos de supervisión, control y evaluación que garanticen una educación equitativa para todos los chilenos y de una calidad de igual valor para los mismos. Ello estaría garantizado, hipotéticamente, por los mecanismos ya mencionados.

De esta forma se infiere que no es necesario insistir tanto en el punto de quién o quienes ejecutan la educación, sino quién establece y aplica los mecanismos de control y evaluación de la calidad de la misma, cómo también si su oferta es equitativa y acorde con las necesidades, no sólo de las personas, sino también de la comunidad nacional y local.

5.- **En la quinta columna** se proponen una serie de funciones básicas que se ejercen de manera diferente y en distintos grados, de acuerdo a los niveles de complejidad del propio sistema. Las funciones de planificación, organización (incluida la distribución de

recursos), la ejecución, la supervisión, la evaluación, control y los mecanismos de retroalimentación, son todas funciones básicas que deben ser consideradas en no importa que institución o instancia educativa se esté trabajando. Lo importante es determinar con claridad cuál función o cuáles funciones competen a quién o a qué instancia del sistema.

Estamos seguros que un trabajo de este tipo deberá ser abordado en profundidad en una tarea de evaluación y proyección del sistema educacional para el futuro. Lo más claro, a la fecha, es saber que la tarea de ejecución educativa puede ser llevada a cabo por una diversidad de instancias, pero que necesariamente ellas deberán ser coordinadas por instancias superiores de carácter técnico-educacional y no políticas.

6. Por último, es preciso puntualizar que una forma de organización como la que aquí proponemos posibilita la conexión más estrecha del sistema educacional con tres ámbitos de la realidad de los cuales no puede estar desconectado: el mundo del trabajo, el mundo de la cultura y el mundo de las organizaciones sociales. Un sistema de participación a través de la comunidad educativa y los consejos, a distintos niveles, posibilita recopilar y dar respuesta a las necesidades y aspiraciones educativas de los actores sociales, como también ayudar al desarrollo de esos sectores de la vida nacional.

Gabriel de Pujadas H.

PROCESO DE MUNICIPALIZACION

ACUERDOS DE LA COMISION DE EDUCACION DE LA CONCERTACION DE PARTIDOS POR LA DEMOCRACIA

SANTIAGO, octubre 05 de 1989.-

1. Sustituír la actual municipalización educacional por un proceso genuino de desconcentración y descentralización educativa con definida orientación democrática.
2. Entender que las medidas que se tomen al respecto han de ser graduales, pués se necesita resolver integradamente los problemas del sistema educacional con otros sectores sociales. Además, las medidas definitivas que se tomen en educación requieren correlacionarse al con junto de las modificaciones democráticas de la vida co munal.
3. Muchos de los problemas generados por la actual muni cipalización, especialmente sobre el Magisterio, deben re solverse por la vía de una legislación especial sobre Estatuto Docente y Carrera Académica.
4. Fortalecer las instancias desconcentradas del Ministerio de Educación, es decir, las Secretarías Regionales Ministeriales y las Direcciones Provinciales, mediante una mayor asignación de recursos y la devolución de atri buciones técnicas que legalmente le competen pero que, en la práctica, han sido asumidas por los actuales De partamentos de Educación Municipal (DEM) y las Corpora ciones Privadas.

Al Ministerio de Educación le compete velar por la equidad y calidad de la educación en todos los niveles y áreas del sistema educacional.
5. Más adelante, cuando el proceso de desconcentración y des centralización se consolide, se contemplanaría la crea ción de instancias desconcentradas - es decir, con depen dencia directa del Ministerio de Educación - a nivel lo cal (Direcciones Comunales).
6. En la línea de la descentralización del sistema educati vo, se crearán "consejos consultivos" (como contrapartes de la comunidad organizada) en el nivel de las Secreta rías Regionales y Direcciones Provinciales, en los que participarán representantes de las organizaciones socia les y, en particular, de instituciones académicas y edu cacionales de distintos niveles, con el propósito de re presentar los intereses de la comunidad.
7. Mientras no se resuelva la democratización del Municipio, se crearán los Consejos Comunales o Locales de Educación y Cultura (entidades de derecho público), que se encar garán de la gestión educacional a nivel local. Estos Consejos serán entidades estatales (como, por ejemplo,

la Universidad de Chile), pero que tienen autonomía en relación al poder central del Estado, siendo de ésta manera entidades efectivamente descentralizada. La autonomía de estos Consejos en relación al Ministerio de Educación se dará, a lo menos, en los siguientes aspectos:

- a) Sus representantes serán elegidos de acuerdo a como lo establezca la Ley.
 - b) Poder de decisión en el ámbito de su competencia (organización y gestión), incluyendo las decisiones en materias de inversión y gasto presupuestario, sin que puedan revocarse sus decisiones en ese nivel por las autoridades del poder central, a pesar de que a ellas les compete fiscalizar y evaluar. A la Contraloría General de la República le compete velar por el cumplimiento de las normas legales sobre la materia.
8. Los recursos humanos, infraestructura y bienes de los actuales DEM pasarán a formar parte de estos Consejos. Sin embargo, algunas de las funciones que desempeñan actualmente los DEM, en particular las de carácter técnico, pasarán a manos de las Direcciones Provinciales de Educación.
 9. En principio, estos Consejos estarán formados por representantes: del Municipio, de los Profesores, de las organizaciones sociales, de los trabajadores, de los empresarios, de los representantes de la educación particular y particular subvencionada, de los padres y apoderados, y del Ministerio de Educación (Dirección Provincial), sólo en calidad de asesor.
 10. El nombramiento de los Directivos Docentes de cada establecimiento y los integrantes de las U.T.P. (Unidades Técnico - Pedagógicas), se realizará en consulta a los profesores del establecimiento respectivo por parte del Consejo Comunal de Educación y Cultura. Los profesores serán nombrados de acuerdo al Estatuto Docente y Carrera Académica que regirá su desempeño profesional.
 11. Los Consejos Comunales de Educación y Cultura contarán con el concurso técnico del Ministerio de Educación, a través de la participación, como asesores, de funcionarios de las Direcciones Provinciales de Educación.

Estas últimas, en el plano normativo, deberán planificar, organizar, presupuestar, supervisar y evaluar el desarrollo educativo de las distintas comunas bajo su jurisdicción. Además, podrán realizar labores directas en el orden técnico-pedagógico, como la elaboración de textos, apoyo técnico-pedagógico a los establecimientos educacionales, perfeccionamiento y, en general, coordinar los esfuerzos educativos que se realicen en las comunas.

Los Consejos Comunales deberán organizar y gestionar la educación que se imparta en los distintos establecimientos educacionales, decidir sobre el gasto y realizar las adaptaciones curriculares que sean necesarias. Deberá hacer

cumplir las normativas del MINEDUC y controlará la cali
dad de la educación que se imparta en su ámbito de compe
tencia.

12. En otras palabras, las Direcciones Provinciales tendrán la máxima responsabilidad en los asuntos técnico-pedagógico. Los Consejos Comunales de Educación y Cultura tendrán la máxima responsabilidad en lo concerniente a la ejecu
 ción de los programas y proyectos que se llevan a cabo, en especial, los de asistencialidad, el equipamiento, la re
 lación con otras actividades educativas y culturales de la comuna, la vinculación con programas sociales y, en gene
 ral, todo lo que tenga que ver con la gestión y organiza
 ción del sistema a nivel comunal.

GABRIEL DE PUJADAS H.