

INFORME MENSUAL DE ASESORÍA EXTERNA
Realizado por FUNDACION NODO XXI

AL DIPUTADO GABRIEL BORIC FONT.

CONTRATO (AE N° 11/03/2014)

OCTUBRE 2014

FUNDACIÓN NODO XXI

ALTERNATIVAS DE DESMUNICIPALIZACIÓN:
LA ADMINISTRACIÓN SOCIAL DE LA ESCUELA

Fabián Guajardo Mañan

Diciembre 2014

Contenido

Introducción	3
1. La Municipalización de la educación como desarticulación de lo público	4
2. Los problemas de la Municipalización en Chile.	8
3. Experiencia internacional: Alternativas de administración local de la Educación Escolar	13
4. Líneas de cambio para una Desmunicipalizaicón que promueva el control social de la Escuela	22
Referencias	27
Referencias Web	28

Introducción

El presente escrito tiene por objetivo presentar una visión alternativa de construcción del proceso de desmunicipalización del sistema de educación escolar chileno. La propuesta se origina desde un breve análisis histórico a la instalación del sistema público de administración municipal de educación y de la revisión de alternativas de administración educativa existente en contextos internacionales.

En la primera parte, se revisa el proceso de municipalización de la educación durante el régimen militar, cómo éste representa un elemento clave del plan de organización de la educación en términos neoliberales y cómo la continuidad en los gobiernos de la Concertación no hizo más que profundizar el menoscabo a la educación pública. Luego, en la segunda parte, se revisan los principales problemas que ha originado esta forma de gestión de la educación escolar, después de más de 30 años de funcionamiento. En el tercer apartado se revisan alternativas de administración local de la educación, presentes en contextos internacionales, de similares características o que pueden ser inspiradoras para la modificación del modelo chileno.

Por último, se presentan líneas generales de una propuesta de desmunicipalización contrapuesta a los principios que han primado en el desarrollo del sistema y de las propuestas de ley que han guiado la reforma educacional hasta lo que va del gobierno de la Nueva Mayoría.

1. La Municipalización de la educación como desarticulación de lo público

El sistema de administración de escuelas públicas, como lo conocemos hoy, está estrechamente ligado a los procesos de cambio y el sentido que le dio la modernización neoliberal a inicios de la década de 1980.

En los primeros años de la dictadura, los que van desde el golpe de Estado de 1973 al discurso de Chacarillas¹ en 1977 donde Pinochet manifiesta los futuros pasos en el proceso de institucionalización del orden neoliberal, la administración ideológica y política que la dictadura ejerce sobre la educación está en el marco de la doctrina de seguridad del Estado, y los aspectos específicos de instalación de un nuevo modelo de organización social no se visualiza con claridad. Es el tiempo de la administración provisional de establecimientos secundarios y universitarios, el tiempo de la exoneración de profesores y la disolución sistemática de organizaciones sociales vinculadas a la educación. No es hasta el año 1978, con la preponderancia definitiva del gremialismo – a la cabeza Jaime Guzmán- y la instalación de los Chicago Boys en la administración del Estado que esto comienza a cambiar.

De manera esquemática, la ruta definida en el proceso de municipalización de la educación pública sigue el siguiente esquema:

1. En el financiamiento de las escuelas públicas, la aplicación del principio rector de subvenciones por matrícula, estableciendo una “unidad de medida” de la subvención –

¹ Cita de un Fragmento del Discurso: “*En esa perspectiva, advertimos nítidamente que nuestro deber es dar forma a una nueva democracia que sea autoritaria, protegida, integradora tecnificada (...) De auténtica participación social, en cuanto a que sólo es verdaderamente libre una sociedad que, fundada en el principio de subsidiariedad, consagra y respeta una real autonomía de las agrupaciones intermedias entre el hombre y el Estado, para perseguir sus fines propios y específicos. Este principio es la base de un cuerpo social dotado de vitalidad creadora, como asimismo de una libertad económica que, dentro de las reglas que fija la autoridad estatal para velar por el bien común, impida la asfixia de las personas por la férula de un Estado omnipotente*”. (CORPORACIÓN DE ESTUDIOS NACIONALES, 1983).

Unidad de Subvención escolar, USE- semejante al instaurado a las escuelas privadas que reciben aportes del Estado. Es decir, eliminar las diferencias o “privilegios” de relación entre el Estado y las escuelas que sostiene, debilitando el carácter público en la escuela fiscal.

2. El reconocimiento que el rol del Estado en educación es una respuesta a los mínimos fundamentales de formación –educación básica- y el resto de los niveles considerarlos como adicionales, responsabilidad del mercado. En ese sentido se reconoce un rol activo del Estado en la obligatoriedad de la educación básica y del acceso a las escuelas (cobertura), pero exigua responsabilidad sobre la continuidad de estudios.
3. La aplicación práctica de los puntos anteriores, determina la necesidad de un cambio de organización de la administración escolar. Se presenta “la dificultad” para la entrega de subvenciones por matrícula por parte del Estado. La distribución de funciones con las entidades locales aparece como un paso evidente en el ideario de modernización neoliberal.
4. Bajo el principio de descentralización burocrática, se diseña que la mejor manera de gestionar la educación –al igual que otros servicios sociales- es al nivel municipal. Se origina así un proceso de descentralización, que poco tiene que ver con un modelo de distribución de poder en las localidades, sino que más bien es un desprendimiento de responsabilidades en actores locales de baja injerencia.

El primer paso en la reorganización del sistema escolar chileno fue la puesta en marcha del principio de subsidiaridad del Estado, que en educación comienza con los primeros intentos –desde cuadros técnicos de la División de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (Ruiz S., 2008)- por equiparar la organización del financiamiento de las escuelas públicas a las de los centros privados y con la posterior consagración de dicho principio en la nueva constitución política del Chile (Ibíd.). En la directiva Presidencial sobre la educación nacional, que firma Pinochet el año 1979, quedan de manifiesto los principios por los que se regirá el sistema². Posteriormente la Constitución dará marco de acción para la

² El Estado, indica la Directiva, "centrará el énfasis en la educación básica y, a cualquier costo, cumplirá su deber histórico y legal de que todos los chilenos, no sólo tengan acceso a ella, sino que efectivamente la adquieran y así queden capacitados para ser buenos trabajadores, buenos ciudadanos y buenos patriotas." (El Mercurio, 5 de marzo, 1979). En este sentido, continúa la carta, " (alcanzar) la

organización de toda la política educativa en términos de subsidio a la demanda en coberturas básicas.

En el sistema educacional, el proyecto neoliberal de refundación aplica los principios expresados con claridad dogmática por Milton Friedman (Friedman, 2008), el que se basa en una crítica al exceso de burocratización de los sistemas escolares públicos, el que no permitiría la formación de sistemas de calidad. Sólo un sistema de libre competencias entre escuelas, que no estén supeditadas a control estatal central puede generar valor. Con ello se busca declarar a la educación en un estado de “crisis”, en la medida que es un sistema que se ha universalizado en desmedro de la calidad, y que esa crisis tiene origen en la incapacidad estructural del Estado para su administración.

En la práctica, la descentralización de los servicios públicos o estatales, se presenta como el mecanismo previo a la privatización de dichos servicios. El proceso de municipalización de la educación pública en Chile está – analítica y prácticamente- asociada a la privatización de lo público, primero como disminución de la presencia del Estado, luego como asimilación de las condiciones entre instituciones públicas o privadas.

En condiciones de completo control sobre los distintos niveles de administración del aparato estatal, el proceso de municipalización se ejecuta en un tiempo muy breve. Entre 1980 y 1982, año en que se suspende el proceso con motivo de la crisis económicas, se logra el traspaso a los municipios de alrededor del 85% de los establecimientos educacionales del país (Corvalán, 2003). El mecanismo era simple: El traspaso se hacía vía solicitud de los municipios al Ministerio del Interior, institución a la que los alcaldes eran dependientes, en tanto eran designados por la Junta Militar.

Pese a esta solicitud directa del alcalde, la línea de jerarquía era una distribución de poder en los distintos niveles de administración, que pasaba del gobierno central a las Intendencias, Gobernaciones y terminaba en las alcaldías. En ese sentido era la línea directa

educación media, y en especial, la superior, constituye una situación de excepción para la juventud, y quienes disfruten de ella deben ganarla con esfuerzo... y además debe pagarse o devolverse a la comunidad nacional por quien pueda hacerlo ahora o en el futuro... "(Ibíd.)

la que en realidad mandataba la solicitud de municipalización que el alcalde realizaba. Una vez que por decreto supremo el establecimiento pasaba a manos del municipio, inmediatamente entraba a un régimen de subvenciones idéntico al de los establecimientos privados. Con ello se instala el procedimiento de financiamiento de subvención por alumno, con la creación de una “unidad de medida” de las subvenciones –Unidad de Subvención Escolar, la hasta hoy conocida USE- , con el criterio de que la mayor matrícula es símbolo de calidad y obliga a los municipios a equilibrar costos-calidad de manera cuantificable.

Además, el cambio de régimen de financiamiento al de subvenciones cambia el sistema de relación con los profesores. Los profesores de los centros traspasados pasaron de ser funcionarios del Estado a ser funcionarios “privados”, primero, más tarde municipales, lo que fue en desmedro de sus remuneraciones, inestabilidad laboral y generó una instancia de control político sobre los docentes. Esa es la base de la deuda histórica que los profesores reclaman hasta hoy. La carrera docente, hasta ahí existente, desaparece como tema, en la medida que está contrapuesta con un modelo de descentralización que pone foco en la administración vía subvenciones. Una vez más el principio es asemejar las condiciones de lo público al esquema de funcionamiento de las instituciones privadas.

La municipalización, como mecanismo de descentralización de la educación carece de todo sentido de distribución democrática de las responsabilidades. Comprende la decisión de distribuir únicamente el soporte, no así autonomía en la toma de decisiones, participación de actores locales o un empoderamiento de los gobiernos locales en ese papel. La decisión tiene como único foco desprender al Estado central de esa administración, bajo una concepción univoca de los gobiernos municipales a lo largo del país, sin consideraciones sobre las particularidades territoriales o las capacidades instaladas, o no, en los municipios para llevar adelante la administración de la educación. Pasaran muchos años para que los gobiernos municipales comprendan a cabalidad cómo responder a la demanda por educación en sus territorios y, en muchos casos, esa comprensión jamás se instala, derivando en los problemas que hasta hoy son patente en la educación municipal.

2. Los problemas de la Municipalización en Chile

Con el traspaso de la educación a los municipios se generó una segmentación del control y administración de las escuelas públicas del país. Por una parte, los municipios pasaron a ser responsables por la administración del conjunto de establecimientos públicos en sus territorios, mientras el Ministerio mantuvo sus atribuciones en funciones de definición del currículo nacional y la supervisión o evaluación a las escuelas, elementos que hasta hoy son potestad del aparato estatal central. Por otro lado, si bien las atribuciones de administración de los municipios daban al sostenedor el control de los recursos de la escuela, la responsabilidad de los procesos de gestión y pedagógicos han recaído directamente sobre las Escuelas y sus equipos internos, en buena medida porque los municipios no fueron ni han estado preparados para llevar adelante la administración, con sentido pedagógico, de las escuelas. De este modo, las Escuelas durante más de 30 años de administración municipal han tenido que lidiar con la disposición discrecional de los sostenedores a vinculares con ellas y además con los sistemas de *accountability* que el Ministerio ha ido generando para supervisar el correcto funcionamiento de las escuelas.

Durante los gobiernos de la Concertación existieron sucesivos intentos, vía cambios en la legislación³, por hacer exigible a los municipios el control y compromiso con la educación en sus territorios. Se ha buscado subsanar la merma en la calidad de las escuelas públicas, consecuencia de la política de subvenciones y la municipalización, intentando aumentar la responsabilidad de los sostenedores sobre las dinámicas pedagógicas de las escuelas. Ello ha llevado a que, en los últimos años, los municipios con más recursos y obligaciones –en general, municipios grandes y en zonas urbanas- instauren equipos más complejos y especializados para la administración de la educación, pero sin efectos suficiente para mejorar lo necesario. La respuestas de muchos municipios ha sido también el reconocimiento de que la tarea es mayor, que la política de educación municipalizada es un

³ Primero con el paso de la LOCE a la LGE, luego la especificaciones en la ley SEP y actualmente con énfasis reflejados en la ley del Sistema Nacional de Aseguramiento de Calidad. En cada uno de estos cambios normativos se ha enfatizado en el aumento de responsabilidad de los sostenedores en los resultados pedagógicos de las escuelas, convirtiendo la figura de sostenedor, que inicialmente correspondía a la delegación de funciones, a un actor con autonomía para tomar decisiones sobre los proyectos educativos a nivel de sus territorios.

fracaso y que lo más oportuno es abordar la reforma del sistema de administración de la educación pública, en el tenor que el actual gobierno lo propone: la creación de una institucionalidad dependiente del Ministerio que se haga cargo a nivel local de las escuelas.

A saber, el modelo de administración de escuelas públicas a nivel municipal, vinculada a la subvención como medio de financiamiento, hace primar un principio de diferenciación de mercado en el sistema de educación. La demanda, leída como la matrícula, manifiesta la calidad de las instituciones, y el equilibrio entre costos y resultados pasa a ser parte fundamental de la gestión cotidiana de las escuelas. Sumado a ello, el sistema complementa la información con la medida de mercado de las pruebas estandarizadas de resultados, que en Chile han demostrado ser ineficaces en medir el efecto de las escuelas sobre los aprendizajes, y más bien representan la agudeza de la selección que la escuela hace del capital cultural familiar de los alumnos. Todo ello tiene consecuencias. La competencia es principio rector y enfrenta a instituciones tanto públicas como privadas. A nivel de los municipios, la competencia se instala entre instituciones públicas, por la captura de matrículas y, por tanto, prácticas de colaboración se vuelven más una excepción que una regla general.

Consecuencia adicional de la administración municipal de la educación ha sido la estratificación territorial de la educación, en base a los recursos que disponen los municipios para sustentar la educación. Ante los limitados recursos obtenidos por la subvención, son pocos los municipios que tienen opción de inyectar recursos adicionales para la administración de sus escuelas. Esa disposición de recursos es dependiente de la capacidad de los municipios de obtener financiamientos adicionales. La cara más cruda de este asunto está en los municipios de menores recursos, donde se establece la posibilidad de que los recursos en educación no sean utilizados con ese objetivo, lo que supone una merma directa en la educación entregada a los niños que asisten a esas escuelas. Ello, después de más de 30 años de educación municipal, ha aportado significativamente a la segregación social del sistema educativo que, como manifiestan diversos estudios, es incluso más profunda que la segregación residencial de la población chilena (OCDE, 2013). Si bien la esperanza de disminuir las desigualdades sociales no puede alojarse por completo

en el sistema educacional, lo que se espera, al menos, es que las escuelas públicas no profundicen esta segregación. Las diferencias territoriales son palpables cotidianamente y el ejemplo más nítido está en la ubicación de los establecimientos declarados como emblemáticos y en la concentración geográfica de escuelas de bajo desempeño en los sectores de población pobre o de menores ingresos.

En buena medida, los problemas en los que ha derivado la administración municipal de la educación pública, se vincula también a los mecanismos de supervisión y evaluación del ministerio sobre la acción de los sostenedores municipales y las escuelas del país. El ministerio ha ido construyendo una imagen de supuesta autonomía de las escuelas, ejerciendo presión directa sobre su trabajo pedagógico y considerando limitada a lo administrativo y los recursos la acción del municipio como sostenedor de la escuela. Ello presenta a las escuelas como una entequeia independiente de las dinámicas de su territorio y al municipio como simplemente la *caja pagadora* de los recursos del Estado.

Esta concepción de la escuela en una “falsa autonomía” se evidencia de manera gravitante en el sistema de presiones por resultados que el ministerio y toda la administración del Estado ha generado sobre las escuelas chilenas. Por un lado, históricamente desvincula a los municipios de las exigencias de resultados de sus escuelas, y que pese a que los cambios normativos de los últimos 10 años han buscado fortalecer su responsabilización, los sostenedores municipales aún tiene escasa preocupación por el cumplimiento de metas de sus establecimientos, o al menos, no les supone ninguna consecuencia política o administrativa importante. Por otro lado, como contraparte, la presencia intensa de la institucionalidad ministerial –hoy ampliada además a la Superintendencia y la Agencia de Educación- que presiona a las escuelas en sentidos de mejoras de los logros y resultados. En este esquema buena parte de la responsabilidad de los resultados se le atribuye a los equipos directivos y las mejoras de gestión de las escuela, inclusive considerándolos en las metas de gestión en los convenios de desempeños de esos directivos o el cierre de las escuelas en los casos que la gestión, que es evaluada de manera estandarizada en base a cumplimientos de resultados, se mantuviera en los niveles que el Ministerio considera inadecuado. Así el sistema completo entra en una gran paradoja, en la que presiones o

controles de gestión impuestos por el ministerio se han vuelto una especie de incrustación – una “cultura de la verificación” de acciones (Falabella, 2014)- que saca, una vez más, del foco en lo pedagógico a los equipos de las escuelas.

Muy vinculado a lo anterior, están las dificultades que ha supuesto para el sistema de administración municipal contar con limitados recursos, siempre dependientes de convenios de desempeños, para poder capacitar, formar y acompañar a los equipos de las escuelas. En municipios de escasos ingresos estos se agudiza. La oferta de formación se estratifica y las escuelas deben optar por los apoyos ministeriales, que muchas veces fijan la agenda que acompaña las acciones del gobierno de turno, y otras veces suponen un control adicional de la gestión para los directivos o por instituciones de asesoría privada. Pero el acceso a la asesoría técnica privada (las “ATE”) es problemático, principalmente, por lo azaroso de obtener buenas asesorías, en contextos en que los recursos son limitados. En muchas ocasiones las asesorías técnicas privadas trabajan descontextualizadas de las necesidades locales y, en otras, la entrega del servicio es indiferente de la situación concreta de la escuela, porque la asesoría es designada por los sostenedores municipales. Por último, la distancia o aislamiento de algunos establecimientos hacen muy dificultosos el acceso a las asesorías.

Como se indica en el apartado anterior, buena parte de estas dificultades, derivadas de más de 30 años de municipalización, se relacionan con que esta forma de organizar la educación ha obviado sistémicamente la ligazón entre administración de la escuela y participación de la comunidad, en calidad de responsable social de la educación. Son profesores, apoderados y estudiantes los principales marginados de la toma de decisiones en la administración de las escuelas. Si bien se ha intentado fomentar un mayor involucramiento de las comunidades en el accionar de la escuela, considerando, por ejemplo, en los sucesivos cambios en la norma mayores responsabilidades para los consejos escolares, estas soluciones se truncan al mantener el *statu quo* del marco global de administración de la escuela como fuera diseñado en dictadura. Los cambios se vuelven accesorios, en la medida que permanece un sistema de financiamiento vía subvención y la administración municipal carente de facultades y proyecto pedagógico.

Cualquier proceso de reforma que se emprenda no puede obviar esta situación. En lo que se conoce hasta ahora de la propuesta de cambio del gobierno de la Nueva Mayoría, no se considera la centralidad de la participación de los actores comunitarios con la importancia que ésta merece. Abordar un proyecto de desmunicipalización de manera aislada, que sólo responde a cómo el Estado se hace cargo de la administración de recursos y gestión de la escuela, puede no romper con el esquema de competencias entre escuelas a nivel de los territorios locales, en el sentido que el mercado de escuelas no se agota en el fin de la municipalización como forma de administración. Insistir, por ejemplo, en que la subvención por matrícula es la forma de financiamiento más adecuada o que todas las escuelas tienen condiciones estandarizables de gestión y, del mismo modo, su medida de calidad es un estándar general, independiente del contexto local, es más un incentivo a la competencia que la búsqueda del fortalecimiento de una nueva educación pública.

3. Experiencia internacional: Alternativas de administración local de la Educación Escolar

En el siguiente apartado se presenta la sistematización de la revisión de modelos de administración local de la educación, derivados de la exploración de sistemas internacionales, a modo de enmarcar una propuesta alternativa al cambio de modelo chileno. En el análisis se han considerado experiencias en el ámbito de los países miembros de la OCDE, círculo de influencia en el que participa Chile, además de considerar como criterio condiciones que permiten establecer tipologías de contextos institucionales.

Se han considerado los siguientes rasgos para definir tipos de organización y enriquecer la descripción de tipos:

1. La relevancia de los países como referencia en paradigmas teóricos de la mejora y los sistemas escolares en reforma.
2. La consideración de un esquema institucional similar al chileno, con presencia de un Estado firmemente centralizado, con división de poderes y un sistema republicano, que pese a la centralidad del Estado, representa sociedades que propician la distribución de poder en las localidades.
3. La consideración de condiciones en las que existen territorios locales con importantes peculiaridades culturales, nacionales o geográficas, que suponen un esquema de administración de la educación que se distancia del esquema general del país.

Se ha decidido ejemplificar con los casos de Nueva Zelanda, Francia y Bélgica, como modelos prácticos de la organización diferenciada por tipos, donde cada uno representa, en ese orden los tipos antes señalados. Esto no es absoluto y categórico –se observa como están presentes más coincidencias que discrepancias- pero es útil para ir manifestando las distinciones. En definitiva, son cuatro puntos por los cuales se revisa la práctica de organización de la educación, que caracteriza la relación de estos modelos con la administración local de la educación.

a) Estructura general de administración de la educación

En base a la comparación, el primer punto que se revela como significativo es la estructura general de administración de la educación, que independiente del contexto internacional, prima la provisión pública de educación, con sistemas de mayor o menor penetración de escuelas sostenidas por privados pero financiadas por el Estado. Esto tiene reflejo directo en la administración local de la educación, donde la provisión pública se manifiesta como reflejo de la organización nacional de educación. Con cierta independencia de la organización del Estado la estructura es siempre de carácter público.

Así, por ejemplo, el sistema educativo neozelandés, característico por ser referente de flexibilidad, resultado de una gran reforma de la organización de la educación en que se equilibran directrices centrales con autonomía local, posee tres tipos de proveedores de enseñanza: las escuelas estatales, las escuelas “integradas” y las escuelas privadas. En términos de distribución de estudiantes, las escuelas estatales son las que cubren la mayor parte de la provisión de enseñanza primaria y secundaria. Por su parte, las escuelas estatales integradas tienen la particularidad de pertenecer, por lo general, a entidades religiosas, y el derecho de mantener el sello de dichas escuelas, pero a todo efecto son consideradas como escuelas públicas, en la medida que se rigen por las directrices generales de la oficina central de administración de la educación y en ninguna caso podrían, por ejemplo, lucrar con los ingresos derivados del financiamiento estatal o seleccionar estudiantes.

En un modelo similar, aunque más centralizado, la estructura de gobierno del sistema educativo Francés está regida de manera mucho más dominante por el Ministerio de Educación, quien es el responsable de todos los sectores de la educación pública y privada. En esta tarea es secundado por consejos y direcciones que, en la actualidad, suman 19, correspondientes a los marcos regionales. Cada región tiene al menos una oficina educativa, la cual depende del Ministerio de la Educación Nacional, la Enseñanza Superior y la Investigación. La máxima autoridad de cada una es el rector, que también es designado por el Ministro de Educación. En su larga historia, desde el siglo XIX, la educación francesa es

altamente centralizada, tanto en su política educativa como en el funcionamiento del sistema. La educación es obligatoria para todos los niños desde los 6 a los 16 años que vivan dentro del territorio francés, sin importar su nacionalidad y puede ser impartida en establecimientos públicos o privados y dentro de la familia.

Un tercer modelo de organización es el que representa el caso Belga. A partir de la revisión de la Constitución en 1988, y de manera de responder a las peculiaridades culturales e identitarias al interior de la nación, la responsabilidad educativa pasó del estado federal a las comunidades, entendidas éstas como las regiones. En ese sentido, cada comunidad tiene su propio sistema educativo. Cada una de las tres comunidades que conforman el país cuenta con sus propias autoridades educativas, difiriendo en sus sistemas, procesos y resultados. El gobierno federal sólo tiene el poder para determinar los años de escolaridad obligatoria y los requisitos mínimos para obtener un diploma, o sea, el marco general de regulación. Siguiendo el modelo de organización de la Comunidad de Flandes⁴ el Ministerio de Educación y Formación flamenco se compone del Departamento de Educación y Formación, encabezado por un Secretario General, encargado de elaborar las políticas, y cuatro agencias autónomas que velan por la aplicación de éstas, a cargo de un Administrador General.

Al igual que en los casos anteriores la educación en Bélgica es gratuita, obligatoria entre los 6 y 18 años de edad y en buena medida de carácter pública, aunque con alta presencia de escuelas que son consideradas públicas, pero de administración privada (de carácter religiosas). El derecho a la educación está garantizado constitucionalmente para todos los niños y jóvenes residentes en Bélgica, así como la libertad de enseñanza y la neutralidad (filosófica, ideológica y religiosa), en el caso de las escuelas financiadas por el Estado. El “Pacto escolar” firmado en 1959, consagra el principio de igualdad entre todas las escuelas, poniendo fin a conflictos entre las escuelas públicas y las escuelas católicas, principalmente en relación al financiamiento otorgado por el Estado.

⁴ Es una de las 3 regiones o comunidades que componen Bélgica, junto con Valonia y la región de Bruselas.

b) Formula de financiamiento de la administración local de educación pública

En todos estos sistemas las escuelas privadas representan la minoría dentro del sistema y el financiamiento público no es conducido vía subvenciones sino que son entregados por la administración central del Estado, por medio de una combinatoria de criterios, que siempre incluyen elementos que van más allá de la matrícula. Independiente del grado de autonomía local, los servicios locales, regionales o comunales de educación cuentan con los recursos necesarios para organizar la educación en sus territorios con independencia de la demanda de directa, por cierto, no obviando este criterio, pero como uno más de los elementos que componen el cálculo para el financiamiento.

En el caso de Nueva Zelanda, el financiamiento es directo a las organización escolar, mediante las decisiones de administración de recurso de los consejos escolares locales o de las comunidades y la distribución se hace de acuerdo a cuatro criterios principales (Número de estudiantes, Niveles de atención de la escuela, Situación socioeconómica de la comunidad⁵, Localización de la escuela, Accesibilidad geográfica a la escuela) que en ninguno refieren a un mecanismo de cálculo de subvenciones individuales, sino que a factores que adecuan el financiamiento a las necesidades locales particulares.

Para el caso Belga, en específico, la comunidad flamenca gasta más del 40% de su presupuesto total en educación, siendo el gasto promedio de los países de la OCDE del alrededor de un 17%. Existe un número menor de escuelas privadas que no reciben recursos públicos. Este tipo de escuelas no son reconocidas por el Estado, por lo que sus estudiantes deben rendir exámenes ante una comisión para validar sus estudios. Todas las escuelas reconocidas oficialmente y que reciben financiamiento público deben seguir el currículum básico entregado por las autoridades flamencas y deben acceder a ser visitadas por el sistema de inspección. Las escuelas privadas, al no recibir recursos públicos, no están obligadas a seguir el currículum básico o participar de las inspecciones (OCDE, 2013). El financiamiento es conducido por las Redes Educativas, mecanismos de organización

⁵ Aquí la relación no es con condiciones individuales de los estudiantes, sino que se trabaja sobre las condiciones de la población local, en identificación de estratos o deciles

local de la educación en Flandes, las que tienen completa autonomía para la definición de criterios y la organización de los recursos para las escuelas.

Finalmente, en el caso Francés, el financiamiento tiene una distribución de responsabilidades entre el nivel central de la administración y los gobiernos locales, con definiciones y diferenciaciones por los niveles escolares primarios y secundarios. De manera general la administración central del Estado está a cargo de las remuneraciones del personal educativo en ambos niveles. En tanto las escuelas de enseñanza primaria no tienen personalidad jurídica ni autonomía financiera, y son por tanto financiadas por la comuna a la cual pertenecen y las escuelas secundarias están a cargo de los departamentos, en el caso de los *colléges*, y de las regiones, en el caso de los *lycée*⁶.

c) Organización Central de los Sistemas Educativos

La relación que se establece entre la organización central del Estado con la organización de los sistemas locales de administración pública de la educación es relevante para comprender el funcionamiento en experiencias comparadas a nivel internacional. En los casos revisados a estas instituciones se le adjudican las directrices y definiciones estratégicas de la administración de escuelas. Por un lado, se mantiene la pauta de dictar la política educativa (definiciones de currículum o estándares de calidad) y, por otro, el control de los mecanismos de supervisión, inspección y acompañamiento de los procesos de mejora de la educación a niveles locales. La excepción a este respecto es el caso Belga, que permite la organización autónoma, en toda dimensión, a nivel de las comunidades.

En el caso Neozelandés, existen dos instituciones que dependen del Parlamento y que son centrales en el sistema educativo: el Ministerio de Educación y *Education Review Office* (ERO). El Ministerio dicta las políticas educativas (currículum, estándares, etc.) y entrega los recursos económicos. ERO es la responsable, entre otros procesos, de la evaluación externa de los establecimientos. El Ministerio de Educación en Nueva Zelanda tiene llegada

⁶ Los establecimientos públicos de enseñanza secundaria (EPL) están dirigidos a los alumnos entre los 11 y 18 años. Estos establecimientos se dividen en colegios (*colléges*) de secundaria inferior, que va entre los 11 y 15 años, y los liceos (*lycée*) de secundaria superior, que acogen alumnos entre los 15 y 18 años.

directa a los establecimientos escolares. Se encarga de liderar el sistema educativo, dando directrices para que los distintos administradores educativos cumplan con sus objetivos.

Cabe resaltar que ninguno de estas instituciones es responsable último de la gestión y la administración de las escuelas, pues esta función es ejercida por los Consejos Escolares, quienes tienen el rol y la misión de gobernar los centros educativos.

En similares condiciones, el Ministerio de educación Francés posee dos direcciones encargadas de la administración nacional de la educación: La Dirección General de la Enseñanza Escolar (DGESCO). Su misión es elaborar la política educativa y pedagógica, como también los programas de enseñanza de los establecimientos de primaria y secundaria, e interviene en las evaluaciones de los alumnos. También participa en la validación de los ítems de las pruebas nacionales de las escuelas (école), evalúa las políticas de educación prioritaria, fija los objetivos y evalúa los resultados de las autoridades académicas. Y la Dirección de Evaluación, Previsión y Rendimiento (DEPP), que tiene como objetivos instaurar una cultura de evaluación del desempeño en la gestión pública y comprende también las escuelas (école).

d) Gestión Local de la Educación

Finalmente, lo que parece más relevante de la revisión de estas experiencias de organización de los sistemas educacionales son las características que en la práctica toman los sistemas locales de administración de la educación. En general, existe la atribución de importantes cuotas de autonomía a los gobiernos de las escuelas -vía, principalmente, de Consejos Escolares- con centralidad de la participación y control de las definiciones del Proyecto Educativo de las instituciones. La autonomía en la toma de decisiones de la escuela (en recursos, énfasis educativos o programas de apoyo) es principio rector de la organización local de la educación. Los actores de la escuela tienen alta injerencia resolutoria sobre los procesos de los mismos establecimientos y controlan a cabalidad la gestión. Si bien, se supone la presencia de liderazgos pedagógicos claves en la dirección, en la revisión no se observa una consideración mayor a ese factor que al involucramiento de la

comunidad en la toma de decisiones de las escuelas. Los consejos escolares no son meros receptores de información o agentes de consulta, más bien son actores clave en la definición de directrices de la gestión escolar, inclusive los encargados de la organización. Es el caso del sistema de administración de escuelas en Nueva Zelanda los Consejos Escolares son quienes tienen la responsabilidad de administrar y gestionar los establecimientos escolares. Todos los establecimientos de primaria cuentan con un Consejo de Gobierno. Cada consejo escolar está conformado por:

1. Entre tres a siete padres.
2. El director de la escuela.
3. Un funcionario docente elegido por los profesores.
4. Un representante de los estudiantes (en escuelas secundarias).
5. Otros miembros de la comunidad que el consejo decida

El consejo tiene como misión administrar la escuela y para ello debe diseñar un documento marco que contenga la Misión, la Visión y los propósitos que buscará esa escuela. Este marco de actuación debe tener en cuenta el contexto sociocultural en el que se inserta la escuela y sus propias características como comunidad. En ese sentido, el proceso de construcción del proyecto educativo no es de carácter consultivo o informativo, es de responsabilidad directa del Consejo y la participación de los actores de la comunidad es necesidad, no una alternativa.

Cabe resaltar en este caso, que ninguno de los organismos centrales es responsable de la gestión y la administración de las escuelas, pues esta función es ejercida por los Consejos Escolares, quienes tienen el rol y la misión de gobernar los centros educativos. Los Consejos son también responsables de cancelar los sueldos al equipo directivo, docentes y demás trabajadores de la escuela, en base a una negociación y acuerdo de carácter nacional que se realiza cada tres años. Esto implica una coordinación nacional, de instituciones locales con alta participación de los actores claves de la escuela. De manera frecuente, el Consejo Escolar delega la administración del currículo y la vida escolar diaria en el director

y su comunidad. Sin embargo, por ley, el Consejo es el responsable absoluto de los resultados y procesos de la escuela.

En Bélgica, la administración local de la educación igualmente se conduce por grados alto de independencia en la gestión de las escuelas. La comunidad flamenca entrega un alto grado de autonomía a las escuelas, pudiendo desarrollar sus propias políticas educativas sobre propuestas pedagógicas, metodologías de enseñanza, currículum, horarios y contratación de su personal.

En dicha comunidad hay alrededor de 1.500 cuerpos directivos, responsables de una o más escuelas, distribuidos en tres redes educacionales, que son parte de la institucionalidad nacional de organización de la educación. Cada red pertenece a una organización que representa a los cuerpos directivos ante el gobierno. Cada organización puede desarrollar el currículum a seguir por sus escuelas y les entrega su propio servicio de asesorías pedagógicas.

Por ejemplo, la Red educacional de la comunidad flamenca, cuyas escuelas dependen de las autoridades de la comunidad flamenca y su cuerpo directivo es el Consejo Educacional Comunitario. Se organizan en grupos de escuelas que deciden las políticas educacionales operacionales para sus escuelas. Esta red incluye al 16% de los estudiantes de educación primaria y secundaria.

Por último en el caso francés, las escuelas primarias públicas poseen tres organismos locales de organización de la escuela, donde pese al rol preponderante del Estado central en educación tienen un margen importante de organización de las escuelas y la gestión municipal o departamental de la escuela. Los Consejos de Escuela, por ejemplo, están compuestos por el consejo de profesores, el alcalde, el consejero municipal a cargo de los asuntos escolares, representantes elegidos por los padres y el delegado del departamento de educación a cargo de supervisar a las escuelas del territorio (símil de los Supervisores en la situación chilena). Se reúne una vez por trimestre y dentro de sus funciones debe revisar el Proyecto Educativo de la Escuela, organizar la semana escolar, revisar el reglamento

interno del establecimiento, responder a las preguntas concernientes al funcionamiento de la escuela y observar temas como las actividades extra-programáticas, la restauración de la escuela, las acciones pedagógicas y la utilización de los medios económicos.

Adicionalmente, para las instituciones de educación secundaria, el Consejo de Administración está compuesto por un principio tripartito. Un tercio está formado por el equipo de dirección del establecimiento, los representantes de las colectivas territoriales y experto de la administración local; otro tercio representa al personal del establecimiento, entre docentes y asistentes de la educación; y una tercera parte corresponde a la representación de los padres y alumnos. Los miembros de los Consejos son alrededor de 30 personas por establecimiento.

4. Líneas de cambio para una desmunicipalización que promueva el control social de la Escuela

En la ruta de cambio que ha definido la Reforma de la Educación en la que se ha embarcado el gobierno de la Nueva Mayoría, la centralidad de la discusión, hasta ahora, ha estado puesta en los proyectos de normalización del lucro, el copago y la selección. Se hace fundamental ampliar la mirada a los pasos sucesivos de acción y la toma de posición requiere de los antecedentes locales e internacionales que permitan aclarar cómo se ha llegado al punto actual y cómo es posible avanzar sobre el fortalecimiento de una educación pública.

Es esperable que los siguientes puntos de abordaje de la Reforma se refieran a abrir la agenda de fortalecimiento de la educación pública, y de manera conectada, el proceso de desmunicipalización de la educación, ámbitos de cambio dispuestos en la ruta original de la Reforma⁷. Pero, al igual como ha sucedido con el proyecto de copago, selección y fin al lucro, los proyectos están sometidos a tensiones e intereses que se despliegan, determinando la continuidad de un sistema neoliberal con ajustes.

Ciertamente, y así lo refleja la revisión del proceso de municipalización de la educación chilena, es difícil pensar cambios significativos del sistema sin el desarme del principio de subsidiaridad del Estado y el reemplazo de ese esquema por una lógica democrática de Derecho de una educación pública (Orellana y Guajardo, 2014). En esa línea, y también de la revisión del proceso, se desprende la importancia de las formas locales de administración de la educación, como determinantes claves de la subsidiaridad del Estado, en la medida que la forma que ha primado durante el tiempo de hegemonía neoliberal en la educación. Hasta la actualidad el esquema de funcionamiento de la educación municipal mantiene el carácter social de la administración de las escuelas limitando a los niveles más básicos de participación. La acción de la comunidad en la escuela responde a una lógica de

⁷ Ver más detalles en el Mapa de la Reforma: http://reformaeducacional.gob.cl/wp-content/uploads/mapa_reforma.pdf

vinculación de mercado, donde los directivos de escuelas son una especie de gerente de un servicio y apoderados y alumnos los consumidores o audiencias de esa gestión.

Cualquier proceso de reforma que se emprenda no puede obviar esta situación. En lo que se conoce hasta ahora de la propuesta de cambio del gobierno de la Nueva Mayoría, no se considera la centralidad de la participación de los actores comunitarios con la importancia que ésta merece⁸. Abordar un proyecto de desmunicipalización de manera aislada, que sólo responde a cómo el Estado se hace cargo de la administración de recursos y gestión de la escuela, puede no romper con el esquema de competencias entre escuelas a nivel de los territorios locales, en el sentido que el mercado de escuelas no se agota en el fin de la municipalización como forma de administración. Insistir, por ejemplo, en que la subvención por matrícula es la forma de financiamiento más adecuada o que todas las escuelas tienen condiciones estandarizables de gestión y que las comunidades tienen injerencia limitada en la contextualización de esas circunstancias, es más un incentivo a la competencia que la búsqueda del fortalecimiento de una nueva educación pública.

De la revisión de experiencias internacionales vemos que esta definición antidemocrática de la administración escolar es una excepción, consistente con otras excepciones del sistema. En los esquemas revisados, que expresa la organización de la educación en Estados desarrollados modernos de distinto cuño, y que habitualmente son utilizados como ejemplo de gestión para mejorar los procesos a nivel nacional, la realidad de distancia entre administrador municipal o estatal y entorno social de la escuela es injustificada. Inclusive la limitación de acción de los actores locales en la administración de la escuela es discrepante de cualquiera de los tres tipos generales de administración escolar que se confeccionaron en esta revisión: a saber, un sistema de mixtura entre definiciones desde el Estado central, pero con alta responsabilidad social de la comunidad; sistemas de gestión y administración altamente centralizado, pero que en ningún caso supone suspender la injerencia de la comunidad en la organización de la escuela; y sistemas en que la excepcionalidad regional o cultural distribuye el poder de administración de la educación de manera directa en los

⁸ Ver más detalles en: La Reforma Educacional: Primeras Iniciativas Legislativas: http://reformaeducacional.gob.cl/wp-content/uploads/presentacion_camara_diputados_02_06_2014.pdf

actores locales, hasta en los elementos más profundos de la educación como es la construcción del currículum y su administración pedagógica.

Por tanto, de esta revisión se desprende una serie de líneas estratégicas de definición, que pueden sostener una propuesta alternativa de modificación al sistema de administración municipal de la educación, sin que ese cambio se convierta en un cambio de máscara o que suponga un control centralizado de la educación, donde las comunidades no tengan control democrático de las escuelas:

1. Es necesario contraponer a los de subsidiaridad del Estado, y al supuesto de burocratización del Estado, procesos de administración concertada, vía Consejos Escolares ampliados, que aseguren la administración democrática de la escuela, a nivel barrial, comunal o provincial. La experiencia internacional lo demuestra. Es posible la administración democrática de la escuela, con la participación activa de docentes, asistentes de la educación, padres y apoderados, alumnos y actores comunitarios próximos. Está práctica activa redes de cooperación, intercambio de prácticas y la creación de comunidades de aprendizaje. Después de más de 30 años de administración municipal de la escuela es posible identificar cómo “la deuda histórica” de ese proceso de descentralización sigue siendo su carácter autoritario y vertical.
2. Conectado con lo anterior, la profunda segregación de la educación chilena tienen en buena medida sostenes en las lógicas de mercado de escuelas. En la medida que se vuelva efectivo el fin de la selección de alumno y el copago, comienzan a desaparecer los incentivos de las escuelas públicas por diferenciarse y competir. Formas de cooperación a nivel local se vuelve fundamental para la gestión en un nuevo esquema de relaciones en la educación pública. En el esquema actual los consejos municipales de educación se enfocan principalmente en focalizar, distinguir los colegios que “lo hacen bien” de los que no y responsabilizar a directivos del “gerenciamiento” de la escuela. Pero sabemos que, en buena medida, la diferencia de resultados de escuelas en un mismo territorio tiende a ser reflejo de

las formas de segregación –selección y segmentación de mercado- más que el éxito de la gestión de la escuela. Una vez que la escuela se vuelve un espacio sin selección –aunque la solución no se agota en ese cambio, requiere de eliminar la competencia entre escuelas en todos los ámbitos (Orellana y Guajardo, 2014)- se abre la puerta a que las escuelas solidaricen en la gestión de las dificultades comunes, reconozcan los puntos comunes, unifiquen objetivos y enfoquen territorialmente la mejora, ya no como centros aislados y asépticos al entorno.

3. Las redes de escuelas, con carácter territorial o funcional, son la solución más sostenida a nivel internacional y en Chile existe suficiente experiencia –por medio de los Microcentros rurales- para volverlo una práctica extendida. En la actualidad, las escuelas tienen escasas dinámicas de colaboración, que no pasa de ser solicitud del Ministerio o, únicamente, parte de procesos de fortalecimiento de cuerpos directivos.
4. Fortalecimiento del papel docente a nivel local, que en términos simples es la recuperación de la figura del docente como referente profesional, como un gestor local de aprendizajes, participación y acciones de mejora de la convivencia. El sistema escolar chileno se ha movido a considerar a los profesores como técnicos y simples ejecutores de directrices que se mandatan desde el Ministerio, vía currículum o medios de apoyo para docencia. El giro es reconocer que el papel del docente no se acaba en la aplicación práctica de técnicas pedagógicas o contenidos en el aula –tema importante de todos modos-, sino que su rol se extiende sobre la organización de la escuela, su relación cotidiana con los otros actores y su calidad de gestor local de aprendizajes colectivos. Por ejemplo, la recuperación a manos de los docentes las evaluaciones de aprendizaje a nivel de escuela y como método de reconocimiento de los aprendizajes logrados, sentido que se ha perdido en favor de evaluaciones nacionales censales. Aquí el rol del Ministerio debe ser el apoyo técnico y material para el desarrollo de ese trabajo por los docentes.

5. Por último, en sentido más específico, la recuperación del Control social de la escuela. Se vuelve exigible que la nueva arquitectura de educación descentralizada – que hasta ahora, por lo que se sabe, la Nueva Mayoría la define como una especie de “Servicio Nacional de Educación Pública”⁹- considere la creación o fortalecimiento de consejos escolares con derecho a la administración del sistema de escuela a nivel local, con prácticas democráticas de toma de decisión y con fortalecimiento de capacidades locales que permitan contextualizar la acción pedagógica de las escuelas y no estandarizarlas en base a entelequias de desempeño adecuado creadas a nivel del estado central.

⁹ Referencia en la web de la reforma: www.reformaeducacional.gob.cl y en La Reforma Educacional: Primeras Iniciativas Legislativas: http://reformaeducacional.gob.cl/wp-content/uploads/presentacion_camara_diputados_02_06_2014.pdf

Referencias

Andere, E. (2007). ¿Cómo es la mejor educación en el mundo? Políticas educativas y escuelas en 19 países. Capítulo “Flandes: una educación para el desarrollo de las personas”, pp 136-140. México: Aula XXI-Santillana.

CORPORACIÓN DE ESTUDIOS NACIONALES (1983). Pinochet: Patria y Democracia. Santiago de Chile. Ed. Andres Bello.

Corvalán, J. (2003). Financiamiento compartido en la educación subvencionada. Fundamentos, resultados y perspectivas. En: Hevia, R. (editor). *La Educación en Chile Hoy*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, pp. 165-178.

Falabella, A y Opazo, C. (2014). ¿Qué aseguran las políticas de aseguramiento de la calidad? Un estudio de casos en distintos contextos escolares. Santiago: Cide, U. Alberto Hurtado. www.ciie2014.cl/download.php?file=sesiones/260.pdf

Friedman, M. (2008). Libertad de Elegir. Madrid; Ediciones Gota

OCDE (2013). Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment. http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocd/education/synergies-for-better-learning-an-international-perspective-on-evaluation-and-assessment_9789264190658-en

Orellana V. y Guajardo, F. (2014). La gran confusión sobre lo público en educación. El riesgo de los falsos consensos y los falsos disensos. Cuadernos de Coyuntura, (5), Año 2, Octubre 2014. pp. 25-35.

Ruiz S., C. (2008). Lo público y lo privado en la educación chilena. En: Olga Grau y Patricia Bonzi, Eds., Grafías filosóficas. Publicación del Seminario "Filosofía y Educación.

<http://www.filosofia.uchile.cl/extension/46193/lo-publico-y-lo-privado-en-la-educacion-chilena-por-carlos-ruiz-s>

UNESCO (2012). Datos mundiales de educación 2010-2011. Recuperado de http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/WDE/2010/pdf-versions/Belgium_Flemish-Community.pdf

Referencias Web

MINEDUC (2014). Mapa de la Reforma: http://reformaeducacional.gob.cl/wp-content/uploads/mapa_reforma.pdf

MINEDUC (2014). La Reforma Educacional: Primeras Iniciativas Legislativas: http://reformaeducacional.gob.cl/wp-content/uploads/presentacion_camara_diputados_02_06_2014.pdf

WEB DE ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN BÉLGICA

http://www.federation-wallonie-bruxelles.be/index.php?id=portail_comp_ens
<http://www.enseignement.be/index.php?page=24768&navi=394>

WEB DE ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN FRANCIAS

<http://www.education.gouv.fr>
http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/france/index_es.htm
http://www.ined.fr/en/everything_about_population/faq/population_de_la_france/bdd/q_text/how_many_immigrants_are_there_in_france_question/202/

WEB DE ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN NUEVA ZELANDA:

<http://schools.natlib.govt.nz/>
<http://www.educationcounts.govt.nz>
<http://www.ero.govt.nz/>