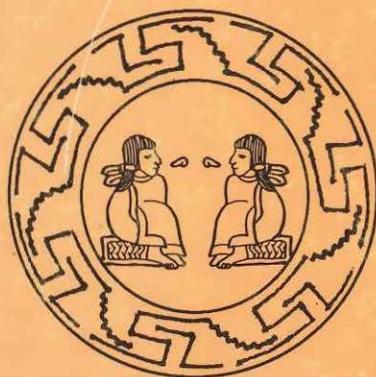


481  
16

# revista latinoamericana de innovaciones educativas



*Una realización de la  
comunidad educativa americana*

Año VI, Nº 16 - 1994. ARGENTINA

## ILUSTRACION DE TAPA

Los MEXICAS o AZTECAS hablaban la lengua *náhuatl*, de sonido suave y melodioso. El *náhuatl* pertenece a la familia lingüística nahuatlana y está emparentado con varias lenguas que se hablaban en el norte de México y en el suroeste de los Estados Unidos.

En *náhuatl*, las palabras, mediante prefijos y sufijos, cambian de sentido y se pueden formar largas palabras juntando varias raíces. Por esa flexibilidad y por el bello sonido, la lengua es de alto valor literario. Existen abundantes textos recogidos en el siglo XVI que forman versos, discursos, cantos y otros géneros literarios que componían los sabios mexicas y que los maestros de la palabra o *temachtiani* enseñaban a todos los habitantes. Los *temachtiani* se representaron en los códices y pinturas con una voluta en los labios, significando así que hablaban. Cuando los parlamentos eran poéticos, la voluta se adornaba con flores para significar la belleza del discurso. Ellos decían esos discursos, cantos y poemas, con "flores y cantos", es decir con bello lenguaje



*República Argentina  
Ministerio de Cultura  
y Educación*



*Organización  
de los  
Estados Americanos*

**revista latinoamericana  
de  
innovaciones educativas**

**una realización de la comunidad educativa americana**

*Es una Actividad Regional del Proyecto Multinacional de Educación  
Básica de la O.E.A., a cargo de la Dirección Nacional de Gestión de  
Programas y Proyectos del Ministerio de Cultura y Educación de la  
República Argentina.*

*Rec 16/02*

**Ministerio de Cultura  
y  
Educación**

Ministro de Cultura y Educación  
Ing. Jorge RODRIGUEZ

Secretaria de Programación y Evaluación  
Educativa  
Lic. Susana B. DECIBE

Subsecretaria de Programación y Gestión  
Educativa  
Lic. Inés AGUERRONDO

Director Nacional de Gestión de  
Programas y Proyectos  
Lic. Darío PULFER

**Secretaría General de la Or-  
ganización de los Estados  
Americanos**

Secretario General - OEA  
Dr. Joao C. BAENA SOARES

Secretario Ejecutivo a.i. del CIECC/  
O.E.A  
Dr. Juan Carlos TORCHIA  
ESTRADA

Director del Departamento Asuntos  
Educativos  
Dr. Getulio CARVALHO

Coordinador Regional  
Dr. Leonel ZUNIGA

Representante de la OEA en la  
República Argentina  
Dr. Benno SANDER

**revista latinoamericana de innovaciones educativas**

Dirección  
Lic. Darío Pulfer

Coordinador General  
Prof. Luis O. Roggi  
(Coor. Coop. Tec. / Repres. OEA Argentina)

Consejo Asesor  
Colombia/El Salvador/Guatemala/Venezuela

Asesor Editorial  
Lic. Carlos M. Roggi

Coordinación Editorial  
Emilce Botte / Cesárea Victoria Pisani

Colabora en este número  
Juan Casassus / Luis O. Roggi / Viola Espinola H. / Guiomar Namó de Mello /  
Rose Neubauer da Silva

Distribución  
Dir. Nac. de Gestión de Programas y Proyectos

# Sumario

## revista latinoamericana de innovaciones educativas

Año VI, Nº 16, Junio de 1994

---

### Editorial

- Un Tema para la Reflexión 5

### Opinión

#### COLUMNA

- *Reforma del Estado, Tendencias hacia la Centralización y la Descentralización.* por Juan CASASSUS. 11

#### DOCUMENTOS

- *Descentralización y Calidad de la Educación.* por Luis O. ROGGI. 25

### Innovaciones Educativas

#### EXPERIENCIAS

- *Chile. La Descentralización Educativa en Chile: Continuidad y Cambio de un proceso de Modernización.* por VIOLA ESPINOLA H. 63
- *Brasil. Cambios en los Patrones de Gestión Educativa en el Contexto de la Reforma del Estado.* por Guiomar NAMO de MELLO y Rose NEUBAUER da SILVA. 103

#### RESUMENES ANALITICOS

127

### Publicaciones y noticias

- PRESENTACION DE PUBLICACIONES 153
- PUBLICACIONES Y DOCUMENTOS 159
- INNOVACION Y PRENSA 165

---

Las opiniones expresadas en los artículos firmados, son responsabilidad de sus autores y no comprometen a la Dirección Responsable de la publicación. Se permite la reproducción total o parcial de los contenidos de la Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas, citando la fuente.

# editorial

## Un Tema para la Reflexión

Al comenzar la década del '90 asistimos a la necesidad de un replanteamiento de los sistemas educativos en un contexto de aceleradas transformaciones.

La reforma del estado, los cambios en los sistemas económicos, la revolución del conocimiento y de la información y la nueva institucionalidad democrática enmarcan y condicionan, junto a otros importantes procesos sociales y económicos, la educación en nuestro continente, en las postrimerías del siglo XX.

"La transformación de la educación constituye un proceso complejo y de difícil ejecución ... Los cambios deberán apuntar a transformaciones profundas y estructurales e incluir los distintos aspectos culturales, socioeconómicos, organizativos y pedagógicos involucrados, tanto en los niveles centrales como en los locales y de cada institución escolar. El proceso deberá orientarse a la reforma de los actuales niveles y modalidades del sistema educativo, al desarrollo de cambios organizativos e institucionales, a la consideración de niveles, medios e instrumentos de enseñanza, al logro de un mayor protagonismo de la sociedad en el campo educativo, a la emergencia de nuevos modelos de planificación, gestión y evaluación, a un mayor profesionalismo de los docentes y de los agentes públicos, y a la constitución de eficientes sistemas de información y comunicación tendientes al mejoramiento de la calidad de la educación".

Como respuesta a esta realidad, nuestra

Revista ha seleccionado un conjunto de materiales que ayudan a la necesaria reflexión sobre temas de tal importancia y al conocimiento de experiencias que se han desarrollado en algunos países de nuestro continente.

Es así que presentamos un trabajo del especialista Juan Casassus, "Reforma del Estado, Tendencias hacia la Centralización y Descentralización" donde se plantean las líneas generales acerca de esta problemática y que luego se retomaron en otros materiales a lo largo de este número.

Según el autor, "el proceso de descentralización es de carácter instrumental y está, en ese sentido, relacionado al tema de poder en la sociedad".

Su conocimiento sobre procesos de este tipo, le permite también afirmar que, aunque pueden compararse las categorías de análisis, cada proceso presenta características bien diferenciadas según los países en los que se lleva a cabo.

De allí, postula la necesidad de implementar sistemas con posibilidad de adaptación, combinando aspectos de descentralización, centralización, concentración y desconcentración.

En el documento "Descentralización y Calidad de la Educación", se aborda tal relación y se analiza "si es razonable esperar que, de los procesos de descentralización o desconcentración de los sistemas, resulte un mejoramiento cualitativo de la enseñanza". Luis O. Roggi selecciona algunas variables que intervienen en el estudio de la calidad de la enseñanza y muestra su comportamiento en los sistemas centralizados al tiempo que propone los cambios posibles cuando esas variables operan en procesos descentralizados.

Para responder a los temas planteados, el autor analiza cada una de ellas y su comportamiento en ambos contextos, lo que le permite afirmar, finalmente, que "los procesos de descentralización pueden ser un poderoso aporte para la elevación de los niveles de calidad de la enseñanza y el logro de

los mejores niveles de aprendizaje pero, para que esto ocurra, es necesario orientar, intencionalmente, esos procesos hacia el logro de determinados objetivos".

En "Cambios en los patrones de gestión educacional en el contexto de la reforma del Estado", las autoras, Guiomar Namó de Mello y Rose Neubauer da Silva, presentan doce estudios de caso realizados durante 1992/1993 en Estados y Municipios brasileños, donde se había verificado la emergencia de nuevos patrones de gestión educativos, en el sentido de una mayor democratización, participación y descentralización de la gestión del sistema.

Dichos estudios de caso, principalmente referidos a los niveles elemental y medio, procuraron visualizar experiencias en diferentes regiones del Brasil y en sistemas de enseñanza de diversa dimensión, incluyendo el análisis de realidades sociales y económicas muy diferenciadas.

Las autoras sostienen que "la multiplicación de estos estudios permitirá un mayor grado de generalización y, también, desarrollar metodologías adecuadas para la realización de las comparaciones y evaluaciones que sean necesarias, en vista a la formulación de políticas que tiendan a mejorar el desempeño y la eficiencia de los sistemas de enseñanza pública".

Dentro de la misma temática que la abordada en los anteriores documentos, en "La Descentralización Educativa en Chile: Continuidad y Cambio de un Proceso de Modernización", elaborado por Viola Espínola, H. se analiza, desde una perspectiva crítica, el proceso de descentralización del sistema educativo, llevado a cabo en Chile en los últimos trece años.

Los ejes principales que están en la base del análisis son el de calidad, equidad y participación. Estos son los conceptos a partir de los cuales se evalúa ese proceso, cuya característica más saliente es el de haberse dado a partir de una combinación de

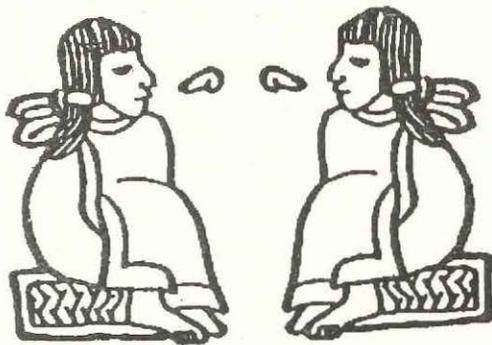
elementos de descentralización y privatización, que transformó fuertemente al sistema educativo chileno.

Como elemento común a otros procesos similares desarrollados en países latinoamericanos, el autor sostiene que es necesario corregir algunos aspectos del mismo, en especial los referidos a la conducción central del sistema educativo y a la preparación y entrenamiento de los niveles locales e intermedios, para que éstos se hagan cargo con eficiencia de las mismas funciones y servicios que tienen como destinataria a la comunidad.

La presentación de estos materiales y de otros, en especial los "Resúmenes Analíticos", nos permiten, otra vez, reflexionar juntos con los lectores interesados en estos temas.

Como siempre, y para despedirnos con un "hasta la próxima", queremos recordarles que esta publicación debe constituirse en una "realización compartida de la comunidad educativa americana", y sólo así entendida tendrá el éxito que, seguramente, esperan todos los países de la Región.

# opiniÓn



# columna

## Reforma del Estado, Tendencias hacia la Centralización y la Descentralización\*

Por Juan CASASSUS \*\*

### Objetivo

Estas líneas buscan el acercamiento progresivo e identificación de algunos temas centrales relacionados con los procesos de centralización, desconcentración y de descentralización. Tal identificación, si bien es teórica, se funda en la reflexión acerca de la experiencia de los procesos en la región. Hoy, todos los países en América Latina llevan a cabo procesos de desconcentración y descentralización o se preparan para ello. Si bien se pueden identificar temas y categorías comunes, es importante mantener en mente que cada proceso es diferente y le es propio a cada país.

### Observaciones preliminares

Cuando se quiere iniciar un proceso de descentralización, es preciso tener en cuenta:

---

\* Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Desconcentración y Descentralización de la Educación, Paraguay, marzo 1994.

\*\* Especialista regional en planificación y administración de la educación UNESCO / OREALC.

- El tema es complejo.

Esta es una invitación a pensar en forma compleja;

- La problemática no es simple, no sólo en el sentido de algo "simplón", sino, sobre todo, desde una perspectiva lineal de transferencias, del simple proceso técnico de traspaso de competencias y responsabilidades de un nivel a otro (escuelas, calificación de docentes, programas, etc.), y ello porque cuando se operan las transferencias, se desencadenan procesos nuevos, e inesperados y para los cuales conviene estar preparados, o al menos advertidos. Por cierto que las medidas deben ser lo más técnicas posibles, pero ellas generan movimientos inesperados (Teoría del caos).
- Es compleja porque los fenómenos sociales están interconectados. Al transferir competencias, hay que pensar que es necesario reacomodar situaciones, tanto desde el punto de vista del que recibe la competencia, como desde el que se desprende de ellas. Al decir que el tema es complejo, se dice que éste debe ser visto en forma sistémica. Si se ve al sistema educativo como un verdadero sistema, se entiende que sus partes están relacionadas y que, por lo tanto, deben ser visto en su conjunto. En la perspectiva sistémica, cambios en una parte del sistema educativo, necesariamente produce cambios en otra parte del mismo.

Entonces, cuando decimos que el tema de la descentralización no es un tema simple, sino que es un tema complejo, decimos que al tomar decisiones en este campo, éstas deben ser tomadas teniendo en cuenta que se trata de una situación sistémica y que los efectos de dichas decisiones generan situaciones inesperadas en otras partes del sistema; por ejemplo anomía, vacíos de poder.

Con ello estamos llamando la atención sobre el tema de la gestión y seguimiento del proceso; a la capacidad que tiene una organización de llevarlo a cabo. Una cosa es decidir y diseñar un

proceso, pero esto no sirve si no se cuenta con la capacidad para implementarlo.

- El tema es importante porque trata del poder en la sociedad.

El tema de la descentralización puede ser visto desde distintos puntos de vista: técnico, financiero, desde la calidad, desde la eficiencia, etc.. Sin embargo, en la base de ellos se encuentra la cuestión del poder en la sociedad. Los procesos de descentralización o de centralización hacen a la distribución, redistribución o reordenamiento de ese poder en la sociedad, en los cuales hay acrecentamiento del mismo para uno o disminución para otro, donde se incluyen o se reconocen nuevos actores y donde salen otros, o donde se definen nuevas formas y áreas de poder en la sociedad.

Quizá conviene precisar que, en cuanto al tema que estamos tratando, no se trata de una cantidad fija y determinada de poder, en la cual la "cantidad" que ganan unos es equivalente a la "cantidad" que pierden otros. Se trata de términos cualitativamente relativos, donde el poder total puede -idealmente- aumentar o disminuir, independientemente de su distribución. En esta perspectiva, si la descentralización genera más poder en la sociedad, los que "pierden" pueden, en términos relativos, tener mayor posibilidad de influir en el sistema educativo. Por ejemplo un Ministerio pequeño puede tener mucho más impacto y ser más eficaz que un gran Ministerio, siendo ineficaz.

Entender la descentralización como un proceso de distribución de poder en la sociedad es importante porque la forma en la cual ella se realiza es reflejo del tipo de diálogo social que está instalado en una sociedad, como por ejemplo los procesos de descentralización bajo gobiernos autoritarios en la Argentina, Brasil y Chile. En un contexto de democracia, es importante reconocer la dimensión de poder porque al hacerlo se entiende que se trata de una negociación.

Desconocer la dimensión del poder en estos

procesos lleva a desconocer, por una parte la necesidad de negociación y, por otra, la necesidad de movilizar el conjunto de fuerzas activas en la sociedad con el fin de lograr su adhesión para que el proceso resulte exitoso.

Las decisiones en el ámbito de la descentralización son, en primer lugar, de carácter político, entendiéndose por ello la gran política de Estado, no la partidista. Las otras, las decisiones de carácter técnico, son de distinto orden; ellas son un medio para apoyar, justificar y realizar. Con esto, de nuevo se hace referencia a las posibilidades de tomar decisiones y a las capacidades reales de un país de llevarlas a cabo.

- **La descentralización es una política instrumental.**

La descentralización no es un fin en si mismo; la descentralización -o centralización- es una política para lograr ciertos fines. En si, ella no es buena o mala, no es progresista o conservadora. Es una política que puede ser buena o mala, progresista o conservadora según quién la utilice y según si contribuye o no a resolver los problemas que hacen pensar que esta medida puede resolver. Si no sirve en determinado contexto, pues bien, debe cambiarse. Este es un tema poco transparente, pues cuando se toma la decisión de descentralizar,

---

**La descentralización es un proceso complejo, fundamentalmente ligado al tema del poder en la sociedad y la naturaleza del mismo es de carácter instrumental.**

---

la dinámica de su ejecución tiende a hacer de ella un fin.

Desde esta perspectiva, por ejemplo, en el periodo autoritario en Chile, la descentralización

fue altamente combatida porque fue visualizada como instrumento para los fines del gobierno militar -control social y privatización-. Sin embargo, en el período democrático, a pesar de las demandas de los profesores, pocos fueron los que quisieron volver al centralismo anterior, y los mismos que combatieron el proceso descentralizador lo mantuvieron, aunque modificando sus objetivos y algunos de sus rasgos, como por ejemplo lo relativo a la condición docente.

En un mundo de cambio como el actual, la dimensión instrumental también constituye una fuente de poder, porque este no es solo una condición del "ser", sino, principalmente, del "poder hacer". En este sentido, lo instrumental está ligado a la idea del poder, y con esto, una vez más, estamos bordeando el tema de la gestión.

La descentralización es, entonces, un proceso complejo, fundamentalmente ligado al tema del poder en la sociedad y la naturaleza del mismo es de carácter instrumental.

## La cuestión de la definición

Sobre el tema existen definiciones de diversa índole, en particular de orden jurídico y, respecto de ellas, distintas opiniones. Mas que proponer una definición, en esta ocasión interesa llamar la atención sobre la lógica subyacente en las dinámicas de la desconcentración y la descentralización.

Normalmente, cuando se consideran las políticas de descentralización se pueden apreciar que, en la práctica, se trata de una política de desconcentración que, eventualmente, puede transformarse en una política de descentralización. Ella se presenta como un continuo, en el que, en algún momento, la desconcentración se transforma

en descentralización. Esta forma corriente de ver la situación opaca la naturaleza de los procesos que ocurren y sugiere que, primero, es necesario pasar por una fase de desconcentración para llegar luego a otra de descentralización.

Es posible analizar mejor estas políticas desde una perspectiva territorial. En este aspecto, la distinción fundamental entre desconcentración y descentralización consiste en que la desconcentración es una perspectiva y una política que refleja los intereses del poder central en su deseo de llevar las decisiones más cerca del lugar donde ocurre el acto educacional. En este sentido, la desconcentración refleja la lógica del poder central, y podría graficarse como una flecha que va desde arriba hacia abajo.

A su vez la descentralización es una perspectiva y una política que traduce los intereses del poder local y refleja la lógica del nivel local, independientemente de su fuerza real. Gráficamente se trata de una flecha que va desde abajo hacia arriba. Idealmente, el lugar donde se encuentran las flechas que van en sentido opuesto debería ser la instancia donde se sitúa el nivel de gestión del sistema (municipios, departamentos, distritos, provincias, etc.).

Si consideramos que el sistema tiene varias dimensiones -planificación, situación docente, currículos, textos, etc.-, usando la metáfora de las flechas, podríamos encontrar una variedad de flechas correspondientes a las distintas dimensiones, algunas yendo hacia arriba y otras hacia abajo. En algunos casos pueden encontrarse en un mismo lugar (municipios, etc.), en otros cada una podría situarse en lugares diferentes (escuela, municipio, centro, etc.).

En adelante, se seguirá utilizando el término descentralización para referirse a la política que incluye al proceso de desconcentración.

## **Marco histórico de la relación Estado-Educación en América Latina**

La historia de la educación de América Latina muestra que ella se originó en los municipios (cabildos), pero que, progresivamente, la gestión del sistema se fue centralizando. El motivo fundamental de este proceso -que se realizó con ritmos diferentes en los distintos países- fue que las nuevas repúblicas que emergen de la emancipación tienen como preocupación principal consolidar el Estado frente a los ex centros coloniales. La construcción de ese Estado independiente, cuya concepción centralizada fue heredada de la colonia y cuyos contenidos fueron modificados bajo la inspiración de la Ilustración Francesa, requirió legitimarse. Mas allá de ser un proceso de carácter administrativo, la legitimación de los nuevos Estados pasó por el proceso de construcción de la nación, es decir, por el proceso de generar el sentimiento de pertenencia de poblaciones diversas a una identidad común. El instrumento para lograr esto fue el desarrollo de un sistema educativo público y nacional. Así, se produce una simbiosis Estado-Sistema Educativo-Nación. El desarrollo de uno está ligado al desarrollo de los otros.

Aplicando medidas fiscales, la educación municipal se centralizó. La justificación básica fue, y es aún, la necesidad de construir la nación y asegurar equidad en el servicio. Sin ello, los municipios pobres ofrecerían una educación pobre y los municipios ricos una mejor educación.

### **Las promesas -pendientes- de la centralización:**

La educación centralizada, como se ha

mencionado arriba, es una propuesta atractiva que contiene promesas importantes para la vida de la sociedad.

Sus promesas están relacionadas con temas estratégicos tales como:

- la identidad nacional, cuya relevancia, hoy, adquiere nueva dimensión en un contexto de fuerzas centrífugas propias de la globalización y de la descentralización;
- la integración social, mediante la transmisión de lenguajes, códigos, contenidos y valores comunes;
- la coherencia del sistema educativo, que se articula con principios, normas y medidas comunes;
- la facilidad de economías de escala, en materiales únicos, medios para la formación de maestros, etc.;
- la equidad social, pues el sistema centralizado facilita la conducción de las necesarias acciones de compensación;
- manutención de normas y estándares nacionales válidos para todos, lo que facilita la movilidad de los individuos en el territorio;
- la democracia, mediante la orientación de la igualdad de oportunidades, necesarias para una movilidad vertical de los individuos en la sociedad.

## **Factores de quiebre con el centralismo**

A pesar de las promesas, cuyo nivel de cumplimiento varía entre los distintos países, se produce un cambio en la actitud social frente a los

sistemas centralizados.

La conjunción de, al menos, tres dimensiones, parece haber conducido a un quiebre en cuanto a la apreciación del sistema.

La primera de ellas es de substrato ideológico y se refiere al debate acerca del rol que le cabe al Estado. En este debate prevaleció la perspectiva de origen neoliberal que tiende a reducir la esfera de competencias del mismo, y ello favorecido por el desmoronamiento de la organización política de sociedades en las cuales el Estado tenía un rol hegemónico.

La segunda tiene relación con la política y su origen se sitúa en la crisis de la educación; crisis que se acrecentó con la que afectó integralmente a la región en la década de los ochenta. El análisis que los ministros de educación hicieron en ocasión de su reunión (PROMEDLAC IV, Quito, 1992), concluyó que los sistemas educativos de la región, tal como se habían venido desarrollando desde el siglo pasado, estaban agotados; que habían perdido su fertilidad y que era necesario reemplazarlos por otros. Se enfatizó que dicho reemplazo se realizaría por medio de un cambio de la gestión de los mismos.

La tercera, tiene que ver con la aspiración a la modernidad de los gobiernos de la región, produciéndose una asociación, particular en América Latina, entre modernización y descentralización.

### **Las promesas -fuertes pero también pendientes- de la descentralización en un contexto democrático:**

La frustración por las limitaciones y la constatación del agotamiento de los sistemas centralizados, tal como ellos estaban funcionando, condu-

ce a cifrar las esperanzas en las promesas de la descentralización para los individuos de la sociedad, promesas que se refieren a temas diferentes de aquellos de la centralización.

**Las promesas de la descentralización tienen que ver con:**

- **mas democracia**, no tanto referida a la dimensión de la equidad como en los regímenes centralizados, sino por las posibilidades de mayor participación y de mayores espacios para la representación de la diversidad;
- **mas eficacia en el servicio educativo**, gracias a un mayor control social acerca del funcionamiento del mismo;
- **mas recursos**, porque al tener mayores posibilidades de participación en los asuntos educativos, los sectores de la sociedad civil pueden lograr que sus demandas sean satisfechas y, en consecuencia, estarían mas interesados en contribuir a su financiamiento. Se espera por este medio que se generen aportes adicionales desde el sector privado, de la comunidad y de los padres;
- **mas eficiencia**, dado que la promesa de la descentralización se refiere a la desburocratización de los sistemas centralizados, cuyo sobredimensionamiento incide en la lentitud de los procedimientos. Ella también es atractiva en relación a la posibilidad de un mejor uso de los recursos a nivel local gracias a un mayor control por parte de la comunidad;
- **mas calidad educativa**, por una más intensa relación con los padres y un mayor conocimiento de las condiciones locales, por lo cual se obtendría más significación, relevancia y pertenencia de los contenidos así como espacios más amplios de libertad en las escuelas y el aula para poder crear.

## ¿ Que refleja la experiencia de los procesos de descentralización?

Existen al menos cuatro consideraciones que tienen una cierta validez dentro del ámbito de la descentralización.

- los procesos de descentralización o de centralización están enmarcados en y dependen de las formas históricas de la organización del Estado.

La descentralización no se da en un vacío sino en un contexto histórico y dentro de una forma específica y determinada de organización social. Las formas unitario/federal; centralizado/descentralizado, condicionan procesos muy diversos. Las políticas de (des)centralización ocurren dentro de una trayectoria, es decir esta condicionada por el pasado, respondiendo a él y proyectándose hacia el futuro como un proceso de creación. El concepto de trayectoria, hace referencia al contexto determinado por la forma en la cual se plasma el pasado en la sociedad y a su influencia en el presente. El sentido de la trayectoria para el futuro puede ser o no ser el mismo del de la trayectoria para el pasado. Ello no depende del pasado, pero si está condicionado por la configuración de la trayectoria, frente a la cual se debe reaccionar en términos de creación aunque no de invención.

El marco de la descentralización en el Paraguay es la constitución del 92, en el cual se define al Estado del Paraguay como unitario indivisible y descentralizado. La fundamentación de dicha definición, a mi entender, hace referencia a una voluntad de ocupar el territorio llevando los servicios al conjunto de la población, como una medida de desconcentración. Sin embargo, dicha orientación desconcentradora esta también acompañada por una voluntad de favorecer la participación con un espíritu descentralizador. Este es un marco que requiere concreción pero que también deja espacios abiertos a la creación. En el marco de la descentralización educativa en el Paraguay, se relacionan el poder, la población,

el gobierno y el territorio, componentes que también son esenciales a la reforma del Estado.

- los procesos de descentralización no deben ser vistos como procesos que van en un solo sentido, sino que generan movimientos que van en sentidos contrarios.

Esto se puede verificar en, al menos, tres procesos. El más claro, es aquel referido al proceso mismo de descentralización. En el pasado reciente, se pensaba y se actuaba la descentralización como un proceso de desligamiento de funciones de un nivel central a un nivel menor, con el resultado de que al final el centro quedaba desprovisto de funciones. En consecuencia, rápidamente apareció como necesario re-generar un poder central con el fin de equilibrar el proceso. Hoy, es difícil pensar en la descentralización de una manera desvinculada de la centralización. Aun en los países descentralizados, que se encuentran en procesos de centralización a nivel central y/o intermedios como en los USA o Canadá, se dan simultáneamente presiones fuertes en favor de una mayor descentralización a nivel de la escuela y la familia.

Otro ámbito donde esto ocurre es en los procesos de desburocratización. La descentraliza-

---

**Parece necesario indagar más sobre las posibilidades de desarrollar sistemas flexibles, con capacidad para la adaptación y el cambio, y mixtos, articulando aspectos de centralización, descentralización, concentración y desconcentración.**

---

ción como proceso de desburocratización ha tenido como efecto no una racionalización y disminución de personal, sino lo contrario: la multiplicación de las burocracias debido a la

necesidad de crear nuevas administraciones. Este movimiento, sin embargo, quizá podría resolverse con un mejor uso de las tecnologías de información modernas.

Un tercer ámbito es el de los costos. De hecho, las primeras medidas descentralizadoras fueron tomadas para reducir el gasto público en educación. En la realidad, descentralización implica, al menos en el inicio del proceso, costos mayores por la necesidad de mas personal, de materiales diferenciados, de capacitación etc.

- **la descentralización administrativa obedece a una lógica diferente a la de la descentralización de las funciones curriculares.**

En la experiencia de la región se da una estrategia de implementación mediante la cual primero se procede a una descentralización administrativa, para luego pasar a una descentralización de las funciones curriculares. En la realidad, la primera esta preocupada de la eficiencia y los costos, mientras que la segunda se orienta a la relevancia, la pertinencia y la identidad. Es decir, no hay una secuencia lógica entre ambas y es posible implementarlas conjunta o separadamente sin que se sigan necesariamente una de la otra.

- **la estructura no determina necesariamente el resultado.**

Finalmente, con relación a la dimensión instrumental de las políticas de descentralización, en el estado actual de nuestro conocimiento, la solución a los problemas de deficiencia de los sistemas (calidad, recursos, burocracia) pueden ser enfrentados aceptablemente tanto desde sistemas descentralizados (Alemania, UK, USA), como por sistemas centralizados. (Francia, Corea, Japón).

**La lógica indicaría indagar más acerca de las posibilidades de desarrollar sistemas flexibles y mixtos. Flexibles con capacidad de adaptación y**

cambio, y mixtos, articulando aspectos de centralización, de descentralización, de concentración y de desconcentración. Poder encontrar una combinación adecuada es función de un óptimo conocimiento del país, de un mejor conocimiento de como operan los sistemas educativos, de cómo se realizan los procesos de aprendizaje y de una capacidad para entender los signos de los tiempos.

# documentos

ARGENTINA

## Descentralización y Calidad de la Educación

Por: Luis O. Roggi \*

*En este documento se analiza el comportamiento de algunas variables intervinientes en el fenómeno de la calidad de la educación en los sistemas educativos centralizados.*

*Después de una breve pero ajustada presentación, el autor muestra los cambios que se pueden operar en esas mismas variables de análisis en la hipótesis de sistemas educativos descentralizados. Sostiene que sólo una adecuada estructuración de las variables educativas y contextuales permitirá que el proceso de descentralización sea un verdadero factor que favorezca el mejoramiento de la calidad de la educación.*

*"Estos dos planteos, el de calidad de la educación y el de la descentralización de los sistemas educativos, quizás sean las preocupaciones centrales en este fin de siglo respecto de los sistemas escolarizados".*

*Como cierre el documento recoge algunas consideraciones que sintetizan la experiencia del autor en este tema.*

### Presentación

Desde que la mayoría de los países latinoamericanos, a fines de la década de los 60, consideraron que sus ampliadas matrículas escolares incluían ya a la mayoría de los grupos sociales más

---

(\*)Especialista Principal de la Organización de Estados Americanos.

desprotegidos (indígenas, campesinos sin tierra, poblaciones urbano-marginales), los responsables de los sistemas educativos, siguiendo las recomendaciones de los organismos internacionales, comenzaron a prestar mayor atención al tema de la calidad de la educación.

Cuando aún no habían dado muchos pasos adelante en ese camino, y mientras se generalizaba en los medios especializados y en la opinión pública interesada un concepto negativo sobre el nivel de la enseñanza y la cantidad y calidad de los aprendizajes logrados, surgió el tema de la descentralización de los sistemas educativos, concitando atención y recursos crecientes.

Estos dos planteos, el de la calidad de la educación (1) y el de la descentralización de los sistemas educativos (2), quizás sean las preocupaciones centrales en este fin de siglo respecto a los sistemas escolarizados. Este documento busca determinar si existe una relación entre la centralización o descentralización de la gestión de los sistemas educativos y la calidad de la educación lograda en ellos. Visto de otra manera, se tratará de analizar si es razonable esperar que, de los procesos de descentralización o desconcentración de los sistemas, resulte un mejoramiento cualitativo de la enseñanza.

Para ello, hemos seleccionado algunas variables intervinientes en el fenómeno de la calidad de la enseñanza, hemos analizado su comportamiento en los sistemas centralizados y luego tratamos de suponer los cambios posibles en un proceso de descentralización. De esta manera, esperamos poder mostrar en qué medida este proceso puede afectar la acción de las variables consideradas como causales para el logro de una

---

(1) En el lenguaje corriente esta expresión incluye sin mayores distinciones, apreciaciones sobre la calidad y cantidad de conocimientos y habilidades "transmitidos" por la enseñanza y logrados por el aprendizaje.

(2) Usualmente se incluye en la expresión "descentralización de la educación" lo que debería considerarse como desconcentración, descentralización, delegación, etc.; conceptos que, a su vez, tienen diferentes significados en distintos países.

mayor calidad de la enseñanza ofrecida por el sistema.

## **Elementos que afectan la calidad de la enseñanza en los sistemas escolarizados latinoamericanos**

### **INESTABILIDAD DE LAS POLITICAS Y ORIENTACIONES EDUCATIVAS:**

Una característica peculiar de los sistemas educativos latinoamericanos es la inestabilidad de las políticas que los orientan, y de los programas y proyectos educativos que, a partir de aquellas, se organizan. Ella es causada por los frecuentes

---

Podría decirse, que en la medida en que la descentralización diese mayor poder a los funcionarios de supervisión, a los docentes, a los padres y a la comunidad, estos elementos podrían equilibrar la inestabilidad de los funcionarios políticos o de los equipos técnicos que de ellos dependen, posibilitando que las experiencias innovadoras tuvieran ciclos más largos de implementación y evaluación.

---

cambios de los equipos políticos y técnicos que dirigen la educación y, a su vez, la tradición de autoritarismo de estos sistemas hace que cada

nuevo funcionario se arrogue el derecho de impartir orientaciones nuevas, desconociendo o desvalorizando las que existían a su llegada. Todo esto ha tenido consecuencias muy graves. En la educación, como en otros campos de la actividad humana, para el logro de los resultados esperados por los cambios introducidos, se requiere de ajustes que van aconsejando su implementación; mucho más cuando, en general, las innovaciones se llevan a la práctica sin el fundamento necesario de investigaciones serias y metodológicamente válidas. Los frecuentes cambios impiden ese diálogo entre lo propuesto y la realidad a lo largo de un razonable lapso.

Por otra parte, la frecuente rotación de las políticas y orientaciones educativas, han erosionado la credibilidad que los mandos medios y el personal docente de las instituciones educativas guardaba por sus superiores políticos, administrativos y técnicos. Así, cada nuevo cambio es recibido con menos respeto y obtiene menor acatamiento. Esa alternancia permanente de las políticas y orientaciones técnicas, ocasiona finalmente desorientación en el personal docente y de supervisión y conduce a la desmotivación, que es una de las características más negativas del trabajo cotidiano de las escuelas. Todo este panorama, junto con otras causas que analizaremos más adelante, ha logrado congelar la capacidad innovativa en el sistema, el cual trabaja necesariamente con una alta cuota de rutina.

Este fenómeno no parecería cambiar con la descentralización, porque nada indica que en las jurisdicciones provinciales o municipales hubiera mayor estabilidad de los funcionarios o un concepto menos autoritaria de su rol que en la jurisdicción nacional.

Podría decirse, sin embargo, que en la medida en que la descentralización diese mayor poder a los funcionarios de supervisión, a los docentes, a los padres y a la comunidad, estos elementos podrían equilibrar la inestabilidad de los funcionarios políticos o de los equipos técnicos que de ellos dependen, posibilitando que las experien-

cias innovadoras tuvieran ciclos más largos de implementación y evaluación.

Esta preocupación por la inestabilidad política y técnica de los sistemas educativos, es una de las razones por las cuales parece aconsejable promover la descentralización o desconcentración a nivel de las escuelas y colegios, dado que en ellos los cambios políticos se viven de una manera más lejana. En la medida en que, como resultado de la descentralización, las instituciones educativas asuman mayor responsabilidad en la fijación de las orientaciones técnicas, sería esperable disminuir, hasta grados bastante aceptables, la inestabilidad de las mismas.

Para ello sería necesario normatizar las instancias de programación y gestión a nivel de las instituciones educativas y concretar una intensa capacitación de directivos, supervisores y docentes, junto con una campaña sobre la opinión pública de modo de lograr que los proyectos institucionales fueran algo más que simples planes anuales de actividades y pudiesen representar mas bien el resultado de una elaboración dialógica de toda la comunidad educativa.

## **IRRELEVANCIA Y OBSOLESCENCIA DE LOS SABERES OFRECIDOS**

Dentro de los problemas directamente relacionados con la calidad de la enseñanza, asume una importancia fundamental el tema de los contenidos y del currículum en general, y esto es válido para todos los niveles y modalidades del sistema escolar.

Desde comienzos de los '60 se insiste sobre el envejecimiento de los contenidos y de la irrelevancia de los mismos. Hay aquí dos planteos diferentes, ambos igualmente importantes. Por una parte, está el problema de la *relevancia* de los contenidos en relación con las culturas propias

frente a las culturas dominantes. Por otra, la *obsolescencia* de los contenidos, que descalifica los saberes que se transmiten por los sistemas escolarizados, incluso frente al nivel del conocimiento científico disponible en los propios países. Se advierte que los equipos técnicos responsables del diseño curricular, generalmente del nivel nacional, están desactualizados respecto del conocimiento científico y desarrollan su trabajo en una especie de vacío cultural y sociológico, tratando de asumir los valores y promover los comportamientos propios de los grupos sociales predominantes o de una cierta clase media que hoy cambió profundamente y que en gran medida, abandonó la escuela pública. A su vez, las diversidades culturales no reciben atención en tales construcciones curriculares ni en el ámbito institucional resultante. Dado que la capacidad legal para la elaboración y, en muchos casos, la supervisión de los contenidos curriculares y la aplicación de las metodologías correspondientes, son resorte del nivel nacional, estas falencias imprimen carácter a todo el sistema educativo del país.

Frente a ello, empiezan a aparecer también en la década del sesenta y sobre todo a partir de la

---

**Por la persistencia de estructuras autoritarias y por la falta de capacidad suficiente por parte de aquellos responsables de la diversificación y flexibilización curricular, los contenidos nacionales continúan vigentes en casi todos los países sin mayores éxitos en las tentativas de regionalización.**

---

reforma peruana, diversas tentativas para situar la tarea de la escuela en el contexto cultural de la comunidad. Esta línea de elaboración y administra-

ción del currículum, conocida como *regionalización del currículum*, busca crear condiciones reglamentarias y técnicas en los estratos medios y bajos de la pirámide educativa para que, en las regiones y en las escuelas se adecúen los contenidos curriculares para contextuarlos en la realidad social, económica y cultural de las comunidades a las cuales la escuela atiende. En los hechos, estos intentos pese a su apropiada orientación pedagógica y a sus propósitos democratizadores, pues tratan de lograr la participación de la comunidad en la programación curricular, no tuvieron, salvo raras excepciones, un éxito perdurable. Esto se debe, en gran parte, a la falta de suficiente y apropiada capacitación de los supervisores y directores, así como de los docentes, para concretar la adecuación de los contenidos nacionales a las realidades sociales y económicas de las comunidades. Por esta razón, y por la supervivencia de la estructura autoritaria que caracteriza a los sistemas educativos, aquella obsolescencia e irrelevancia que resultaba de la acción de los equipos técnicos curriculares del nivel nacional, continúa caracterizando, de modo general, la vigencia ordinaria de los sistemas.

Sin embargo, casi no hay países donde algún tipo de reglamentación no aliente y permita la adaptación de los "contenidos nacionales" a los contextos regionales, pero la experiencia nos enseña que sólo crear condiciones reglamentarias no logra mucho, si se mantienen los contextos centralizadores en el resto del sistema educativo, porque la orientación predominante de los comportamientos sigue siendo esperar las órdenes desde arriba y premiar la obediencia con que se cumplen por parte de los de abajo. Es así entonces que, por la persistencia de estructuras autoritarias y por la falta de capacidad suficiente por parte de aquellos responsables de la diversificación y flexibilización curricular, los contenidos nacionales continúan vigentes en casi todos los países sin mayores éxitos en las tentativas de regionalización. Esta experiencia es importante para tener en cuenta a la hora de confiar en que la descentralización de la gestión

conduzca a una diversificación de los contenidos. Es necesario para lograrlo algo más que la capacidad legal. Se requerirá transmitir nuevas orientaciones de comportamiento, que deben percibirse vigentes en la práctica, mediante la creación de condiciones efectivas para la asunción de las responsabilidades técnicas por parte de los niveles medio y bajos. Es decir, *si los ministerios provinciales no son capaces de crear con mayor eficiencia condiciones para que las escuelas y colegios diversifiquen sus contenidos hasta donde se considere conveniente, la capacidad innovadora que requiere la flexibilización curricular no se logrará despertar.* Está implícito el tema de cuáles son esas condiciones para crear espíritu de innovación en un cuerpo caracterizado por la rutina o, dicho de otra manera, cómo se introduce el deseo de innovar cuando lo que se ha venido premiando ha sido la obediencia.

El tema de la obsolescencia de los saberes reconoce otras causas y reclama otras respuestas. La formación docente cada vez más corta debido a la necesidad de rápida inserción en el sistema educativo y el aumento del número de maestros sin título habilitante como reemplazo de los docentes profesionales que desertan de sus puestos por razones económicas, dificulta que el maestro o el profesor pueda responsabilizarse de actualizar o enriquecer los contenidos. Por otra parte, los equipos de curriculistas, sólo excepcionalmente están integrados por especialistas en asignaturas y, en muy pocos casos, se recurre a otros, externos a los Ministerios. Todo ello, ayudado por las penurias financieras en que trabajan los sistemas, hace que los equipos responsables de los currícula trabajen encerrados en sí mismos, alejados de los centros científicos de sus propios países. No será fácil revertir esta situación, pero quizá a las autoridades descentralizadas les resulte más corto el camino hasta las Universidades o los mejores profesionales locales, para solicitar y obtener un apoyo permanente que aleje el aburrimiento de las aulas y compita con mayor información y planteos más actualizados, por el interés y la atención de los alumnos.

## EQUIPOS TECNICOS E INNOVACION

La función de los equipos técnicos, centrales o descentralizados, es fundamental para que la gestión de los sistemas educativos mantenga un nivel constante de creatividad e innovación. Ellos deberían elaborar las propuestas, darles seguimiento, evaluarlas, revisarlas a partir de la práctica, etc. Siempre fue débil este sector de la administración de los sistemas educativos. Y esto por diferentes razones. Frecuentemente, no tienen tiempo para investigar, urgidos por dar respuesta a los requerimientos de la acción cotidiana de los ministerios. Por lo tanto, las propuestas que elaboran son, en general, improvisadas, fruto de la inspiración de algunos funcionarios o técnicos o de la adaptación de los modelos extranjeros frecuentemente mal conocidos.

---

**Por mayores que sean las expectativas sobre la capacidad de innovación a nivel de escuelas y colegios, siempre será necesario que los niveles superiores de conducción provean información, capacitación, orientación pedagógica contextualizada y otros componentes que aseguren coherencia y buen nivel técnico a todo el sistema.**

---

Otra de las razones por las cuales estos equipos técnicos no han logrado efectuar los aportes que de ellos se espera, es que el sistema de selección para integrarlos es, generalmente, el del clientelismo político, el amiguismo, la fidelidad a los directivos y, sólo excepcionalmente, la competencia profesional. Los concursos públicos son casi desconocidos en las prácticas de organización de los Ministerios y frecuentemente la antigüedad es,

en ellos, el único valor objetivo reconocido. Todo esto hace que no sean profesionalmente valiosos y hayan quedado obsoletos científicamente, reducidos en número y desactualizados. Esto es así para muchos de los equipos nacionales y para los provinciales o estatales, donde la falta de tiempo para investigar y la ausencia de exigencias científico-técnicas, ha sido también la regla.

La descentralización pone sobre los equipos técnicos de los Ministerios aún mayores responsabilidades y, en muchos casos, les provee pocos recursos financieros para la contratación de más y mejores especialistas. Para que ese proceso conduzca a una mayor calidad de la enseñanza debería lograrse un cambio radical de los procedimientos de ingreso a tales equipos, imponiéndose los concursos públicos como obligatorios.

Por otra parte, los equipos nacionales, no sólo no deben desaparecer ni debilitarse sino que deberían aún reforzarse -siempre por la misma vía de los concursos públicos- y trabajar junto con los equipos descentralizados para discutir propuestas, compartir el seguimiento de las innovaciones, participar de la evaluación, trabajar en la capacitación de los recursos humanos que se integran en los distintos niveles y en la elaboración de las propuestas revisadas a partir de la práctica.

---

**Quizás donde más se evidencian los males del centralismo y, a la vez, donde más expectativas existen hoy sobre la descentralización, sea en el ámbito de las instituciones escolares, es decir, en las escuelas y colegios.**

---

Más arriba nos hemos referido a los curriculistas pero ahora lo hacemos pensando en

todos los equipos de investigación, evaluación, capacitación, planeamiento, etc., en la función de innovación que corresponde a los grupos técnicos centrales o regionales en cualquier sistema educativo. Por mayores que sean las expectativas sobre la capacidad de innovación a nivel de escuelas y colegios, siempre será necesario que los niveles superiores de conducción provean información, capacitación, orientación pedagógica contextualizada y otros componentes que aseguren coherencia y buen nivel técnico a todo el sistema.

En esto parece lógico esperar que los equipos técnicos descentralizados, más cercanos a las realidades de las escuelas y colegios, estarán en mejores condiciones para cumplir las funciones que ya se señalaron. El interrogante es si las duras condiciones financieras de la educación en la realidad latinoamericana "del ajuste", permitirán a los equipos técnicos por jurisdicción organizarse y sobrevivir, cuando los nacionales sólo han logrado hacerlo tan limitadamente. Esto es condición indispensable para el éxito de todo programa de descentralización, porque si las jurisdicciones -estados, departamentos o municipios- no pudieran asegurar a "sus" escuelas y colegios, un mínimo de asesoramiento y orientación técnica, el riesgo que se correría sería el de dar lo mismo con diferente nombre y, ante las expectativas creadas, sólo poder ofrecer una nueva decepción.

## INSTITUCIONES EDUCATIVAS

Quizás donde más se evidencian los males del centralismo y, a la vez, donde más expectativas existen hoy sobre la descentralización, sea en el ámbito de las instituciones escolares, es decir, en las escuelas y colegios. Tales instituciones son la primera línea de acción del sistema; en ellas se juega la eficacia de todo el esfuerzo financiero, administrativo, organizativo y pedagógico que se

*realice. Todo cuanto se haga para simplificar procedimientos administrativos, se prueba en las instituciones educativas; en ellas se validan todas las propuestas para actualizar contenidos, para renovar métodos o para transmitir determinados valores; todos los cambios serán ciertos si en ellas ocurren. De lo contrario, todo será ilusorio y se identificará como un nuevo juego de los burócratas del sistema.*

El autoritarismo y el centralismo que caracterizaron y caracterizan los sistemas educativos de nuestra región, trataron de hacer de las instituciones ámbitos de resonancia para las directivas nacionales, espacios de obediencia y acatamiento y, en gran medida, lo lograron. Se estructuró para ello un cerrada trama de directivas administrativas y técnicas para su cumplimiento a lo largo de los sistemas, sin mayor atención de las diversidades étnicas, socioeconómicas, culturales o intelectuales, ya fueran individuales o colectivas.

Pareciera que tiempos hubo en que todo ello "funcionaba", pero esa época ya está muy lejana. Con diferentes ritmos, las sociedades nacionales y regionales aceleraron sus respectivos procesos de diferenciación y los sistemas centrales, tratando de congelar la uniformidad, comenzaron a resquebrajarse; se profundizó el abismo entre la cultura de la escuela y la del contexto familiar y social con el que se debía comunicar.

Por otra parte, para que la obediencia y el acatamiento logren productos de calidad es necesario que los subordinados tengan respeto y convicción con lo ordenado; que directivos y dirigidos compartan valores y propuestas; que crean conveniente y apropiado lo que ordenan o hacen. Esa convicción se fue perdiendo y la disciplina se fue debilitando hasta convertir a todo el sistema en una ficción. Este proceso de deterioro no es igualmente profundo y abarcativo en todos los países y en todos los sectores de los sistemas, pero es innegable que la rutina, cuando no la ficción, fue penetrando las instituciones educativas de todo el continente.

Esto no es privativo del sistema educativo, ni se debe exclusivamente al centralismo autoritario que lo caracteriza, pero quizás en la educación esta problemática es más notoria que en otros sectores de la vida social, porque el proceso de enseñanza - aprendizaje, que da sentido final a escuelas y colegios, requiere, más que otros en la sociedad, de convicciones explicitadas y compartidas entre sus protagonistas. Los bajos salarios, el rol reivindicativo -político de los sindicatos, la incomunicación intergeneracional y la quiebra de valores sobre los que se basó la organización escolar (respeto a los mayores, patriotismo y el esfuerzo como medio de superación personal), que hoy son rechazados en la práctica social, son aspectos que actúan desafiando el funcionamiento de las instituciones escolares. No obstante, debemos reconocer que el centralismo, al priorizar la obediencia y el reglamentarismo sobre la innovación y la iniciativa desde la base, colaboró eficientemente para que las instituciones escolares, en su versión tradicional, fueran crecientemente incapaces de reaccionar con respuestas expresivas a los desafíos de sociedades en rápido proceso de transformación.

Frente a este panorama, ¿qué puede esperarse de la descentralización?

En las escuelas y colegios, pese a todo lo dicho anteriormente, parecen estar las mayores reservas de reacción y de respuesta. Por ejemplo, a pesar de todo lo que pueda afirmarse sobre la falta de convicciones de los docentes frente a su rol y del deterioro de su status social, en parte por la falta de gratificación económica en que viven, hay en ellos una profunda insatisfacción en lo que están haciendo y cómo lo están haciendo. Y en esa insatisfacción se encuentra, creemos, la semilla de una reacción. También es alrededor de las escuelas y colegios donde están las familias, los padres de los estudiantes, a los cuales habrá que advertir de las consecuencias que traería para el futuro de sus hijos la persistencia de una educación irrelevante y obsoleta, pero que a pesar de su insuficiente información sobre logros y carencias, conocen o intuyen la gravedad del problema. Por ello, con

frecuencia las familias quieren intervenir para el logro de las soluciones, si perciben que se les reserva un lugar razonablemente importante en ellas.

---

Es en las escuelas y colegios, alrededor de su vida cotidiana, en función de los procesos de enseñar y aprender, que son los que interesan o deben interesar concretamente a las familias, donde pareciera que pueden darse las condiciones para reiniciar el diálogo productivo entre los directivos, que piensan y orientan el sistema; los docentes, que ejecutan las acciones específicas del proceso de enseñanza; los estudiantes, que deben protagonizar conscientemente los procesos de aprendizaje y los padres que, como marco social y afectivo, tienen roles importantísimos en toda esta dinámica.

---

Es en las escuelas y colegios donde están los destinatarios de todo este esfuerzo: los estudiantes. *A ellos, más que a nadie, habrá que mostrarles los riesgos de la permanencia de la actual situación, porque serán los más perjudicados.* Hay experiencias en algunos países, y también en la Argentina, en que los estudiantes se comprometen y participan en las soluciones cuando sienten que, verdaderamente, serán protagonistas.

Es en las escuelas y colegios donde pareciera que puede recomponerse la relación entre el mundo escolar y la sociedad global. Esto no quiere decir que solamente a nivel de las escuelas y en la relación entre los docentes, los estudiantes y los padres se juegue o deba jugarse toda la relación

educación-sociedad. Hay otros niveles igualmente importantes, otras manifestaciones de la sociedad civil que deben compartir responsabilidades con el Estado, en la gestión y conducción de los sistemas; en esos ámbitos los partidos políticos y las sociedades intermedias deben hacerse presentes. Pero es en las escuelas y colegios, alrededor de su vida cotidiana, en función de los procesos de enseñar y aprender, que son los que interesan o deben interesar concretamente a las familias, donde pareciera que pueden darse las condiciones para reiniciar el diálogo productivo entre los directivos, que piensan y orientan el sistema; los docentes, que ejecutan las acciones específicas del proceso de enseñanza; los estudiantes, que deben protagonizar conscientemente los procesos de aprendizaje y los padres que, como marco social y afectivo, tienen roles importantísimos en toda esta dinámica.

Para que este proceso de reconstrucción social se ponga en movimiento, la descentralización puede aportar condiciones positivas. *Pero no cualquier programa de descentralización sino aquel que constituya a escuelas y colegios, con la participación de todos los agentes educativos, en la piedra angular del proceso; ubicación riesgosa pero indispensable para posibilitar cambios cualitativos, profundos y legítimos. Todo el resto del sistema deberá repensarse en orden a posibilitar ese nuevo rol de escuelas y colegios y ese esfuerzo de reubicación dará sentido, finalmente, a Ministerios, Secretarías o Direcciones estatales de Educación "sin escuelas", pero "para las escuelas".*

## EL CUERPO DOCENTE

En los sistemas centralizados, el personal docente de las instituciones, ha resultado ser el factor más cuestionado por la baja calidad de la enseñanza y especialmente por su carácter

repetitivo, falta de interés para los estudiantes. Lo cierto es que los docentes, por varios factores que es necesario distinguir, no han sido un elemento de innovación. Por el contrario, ha ido creciendo en sus filas un pesado espíritu de rutina y falta de motivación. Los pocos estudios que existen en nuestra región sobre el problema docente y la información consistente recogida en largos períodos de contacto directo con el tema, nos permiten enunciar los factores que ocasionan o favorecen esa apatía. Ellos serían:

a) **La falta de una retribución económica aceptable, que es causa, en todos los países, del fenómeno del pluri-empleo para poder sobrevivir.** En las ciudades es frecuente saber de docentes de nivel medio que tienen más horas de clase que las que pueden atender razonablemente bien, y de nivel primario que tienen dos y hasta tres cargos diarios. Mientras tanto, en las zonas rurales o en los países donde es más difícil conseguir trabajos docentes simultáneos, se da un creciente éxodo docente hacia tareas en otros sectores de la producción que están mejor remunerados, con lo cual se ve la necesidad de reemplazarlos con personal sin título habilitante. Todo esto hace que el personal carezca de la tranquilidad que le daría una remuneración razonable, con la cual podría dedicar parte de su día a la planificación didáctica, a la preparación de materiales y a su propia actualización y lograr así organizar una carrera profesional gratificante.

---

**La descentralización se juega en el aula; si no transforma su rutina, aunque pueda mostrar logros en lo administrativo, poco habrá obtenido.**

---

b) **La ausencia de reconocimiento social respecto de la importancia del rol docente es un aspecto**

que se da también en países con mejor retribución económica, y para cuya comprensión habría que analizar el contexto de la crisis general de valores de finales de este siglo.

- c) **La dificultad de una relación humana gratificante con los estudiantes**, debido a la difícil comunicación inter-generacional.
- d) **La incomprensión entre docentes y padres**, cuya relación se ha caracterizado por malos entendidos y falsos prejuicios, que hacen que haya siempre diferentes expectativas entre lo que el docente supone que el padre debe hacer para ayudar al proceso de la enseñanza - aprendizaje y lo que el padre requiere que el docente produzca dentro del mismo.
- e) **La débil formación de origen y capacitación en servicio**; factores que por su especificidad tratamos por separado.
- f) **El funcionamiento ordinario de escuelas y colegios**, con sus rituales cargados de autoritarismo y falta de convicción, ha significado un proceso creciente de deterioro para los docentes que en ellos se desempeñan. Obviamente hay responsabilidades mutuas, pero es claro que los contextos institucionales no ayudan a mejorar el desempeño docente y contribuyen a la rutina y el desaliento.

En estas condiciones, la profesión docente se ha convertido en una carrera de frustraciones,

**¿Que podría hacer la descentralización para afrontar esta problemática y conducir a una elevación de los niveles de calidad de la enseñanza?:**

- Establecer una carrera docente con remuneraciones aceptables, obligaciones y responsabilidades evaluadas profesionalmente.
- Cambiar el actual modelo de gestión institucional hasta hacer de cada escuela una comunidad de trabajo y estudio. Esa es la prueba de

**todo cambio, si éste quiere afectar lo auténticamente educativo.**

La descentralización se juega en el aula; si no transforma su rutina, aunque pueda mostrar logros en lo administrativo, poco habrá obtenido. El esfuerzo participativo y desconcentrador que debe ser la descentralización posee virtualidades que, concretadas con honestidad y sin miedos, puede transformar las instituciones educativas hasta las mismas aulas. Pero esos mismos cambios no ocurrirán por efecto de resoluciones o decretos; sólo la acción personal de funcionarios, docentes y directivos podrá producirlos. Lo legal, lo normativo, así como la capacitación, crearán condiciones para la insustituible participación de los docentes.

---

**El docente no debería temer la descentralización, sino todo lo contrario, porque si por una parte ésta le exigirá un esfuerzo adicional de comprensión de los contextos y una participación más democrática con otros actores sociales en la gestión educativa, por otro lado, le dará armas para mostrar la importancia de su rol y para concretar su aporte a la comunidad de manera más evidente, todo lo cual fortalecerá su posición relativa en la sociedad civil.**

---

**¿Cómo lograr tal participación?**

Para que un proceso descentralizador pueda conseguir cambios en los docentes, deberá enfocarse hacia el logro de los siguientes objetivos:

- Comprometerse honestamente en el logro de mayores recursos para el sector educación y en

el mejoramiento de las condiciones de trabajo y remuneración docente.

- Otorgar mayor capacidad a los docentes para adecuar los currícula a la realidad socioeconómica, lo que los obligará a un mayor contacto con las realidades en que está inmersa la familia y el estudiante al cual debe atender. Por lo tanto, creará condiciones para disminuir la distancia entre la cultura de la escuela y la cultura de la familia.
- Buscar la participación de los padres en la gestión de los sistemas y posibilitarles un trabajo más cercano con el docente, sumándolos en la defensa de las condiciones necesarias para enseñar responsablemente. Si esto se logra, si esto es uno de los objetivos de la descentralización y logra concretarse, el docente no se sentirá tan sólo en su lucha por un más alto status social y por adecuadas gratificaciones económicas.

En resumen, el docente no debería temer la descentralización, sino todo lo contrario, porque si por una parte ésta le exigirá un esfuerzo adicional de comprensión de los contextos y una participación más democrática con otros actores sociales en la gestión educativa, por otro lado, le dará armas para mostrar la importancia de su rol y para concretar su aporte a la comunidad de manera más evidente, todo lo cual fortalecerá su posición relativa en la sociedad civil.

## FORMACION DOCENTE

La formación de los docentes en los diversos niveles de los sistemas escolarizados ha sido en general **centralizada y ritualista**, salvo algunas modalidades, como la correspondiente a los docentes rurales o indígenas, actualmente muy débil en casi todos los países.

No ha favorecido el enfoque interdisciplinario que requiere la comprensión de los fenómenos sociales, y no ha permitido la formación de un espíritu de investigación o descubrimiento que hubiera promovido un permanente autoaprendizaje.

Por otra parte, la relación teoría - práctica está dada, de ordinario, por actividades que no permiten poner a prueba los contenidos ni las metodologías. Los departamentos de práctica son, en general, el fruto de la preocupación por la aplicación de los conocimientos recibidos en las clases teóricas, pero muy pocas veces tienen la posibilidad de retroalimentarlas con los descubrimientos que pudieran obtenerse en una práctica analizada y reflexionada.

Este esquema conservador y rutinario, *¿podría cambiar como consecuencia de los programas de descentralización?* En esto, la responsabilidad de los equipos centrales es fundamental, porque la conveniencia de asegurar consistencia y coherencia al sistema educativo nacional, aconsejaría organizar la formación docente sobre un tronco integrado por saberes y capacidades básicas y un enfoque pedagógico común. Aún en el supuesto contrario, un buen número de jurisdicciones descentralizadas carecerían de suficientes recursos técnicos para organizar todo un subsistema diferenciado. Por ello sería necesario que a nivel nacional se elaborara una propuesta profundamente renovadora, que tuviera posibilidades de flexibilizarse en cada jurisdicción descentralizada como respuesta, por una parte, a un estudio, cuidadoso y bien utilizado pedagógicamente, del contexto socioeconómico y cultural de la jurisdicción y, por la otra, a una estructura curricular que hiciera de la práctica un disparador permanente hacia la teoría. Si bien es cierto que la teoría pedagógica que transmiten los centros de formación docente es débil en su fundamento filosófico y científico, esto es aún más grave en la medida en que estas orientaciones pedagógicas no se enriquecen ni se especifican a través o a partir de la práctica. En ese sentido es interesante la oportunidad que brinda la descentralización, porque se espera

que lo cotidiano escolar esté "más cerca" (no sólo geográficamente) de los equipos docentes, de los institutos de formación docente y, de esa manera, haya una relación más directa y más viva entre ambos polos.

Así también sería conveniente que las jurisdicciones estatales o municipales supieran obtener apoyo y cooperación en este tema por parte de las universidades, tanto en la tarea de fundamentación científica de las propuestas curriculares, como en la actividad de actualización permanente de los docentes de las escuelas de formación. *Esta relación entre las universidades y los ministerios no ha sido fácil de lograr por parte de los organismos centrales y esperamos que la descentralización la haga más factible.*

Dado que algunas jurisdicciones carecerán de suficientes recursos técnicos para los equipos de apoyo a las escuelas de formación docente, los organismos centrales deberán apoyarlas con asesoramiento y darles seguimiento, evaluación y recursos. En resumen, lo más importante para el cambio de la formación docente es proponer modelos pedagógicos diferentes a los que la han inspirado en los últimos decenios, así como sus correspondientes correlatos curriculares. Esto no depende de la descentralización, pero quizás ésta favorecería una mayor riqueza de aportes, que posibilite la diversificación de los modelos propuestos y la intercomunicación entre las diversas experiencias y por fin, encontremos un camino para renovar la formación docente que es una de las asignaturas pendientes en los cambios que los sistemas educativos necesitan.

## ACTUALIZACION DOCENTE

La actualización y perfeccionamiento en servicio, en los sistemas centralizados, ha oscilado

entre modelos diferentes, de acuerdo a la moda, a los recursos, a las necesidades políticas de cada momento, a la supervivencia de instituciones con fuerte capacidad de presión y a la rutina de institu-

---

**Nosotros creemos que para que la descentralización ocasione cambios importantes en el tema de actualización docente, es necesario que centre sus esfuerzos en las instituciones.**

---

ciones con más personal que ideas. Ello ha hecho que el viejo modelo de cursillos, cursos y jornadas, totalmente cuestionado por la práctica, continúa predominando, y asegura vigencia a instituciones y funcionarios. Pese a que frente a la necesidad de lograr resultados visibles en áreas geográficas amplias, se están ensayando nuevos modelos de capacitación como las formas a distancia o los talleres institucionales, se termina priorizando los cursos presenciales. Esto ha conducido a un despilfarro importante de recursos, supone una capacitación que no se logra y compromete innovaciones que fracasan por falta de cooperación de los docentes dada su insuficiente capacitación.

Descentralizar las responsabilidades de actualización y perfeccionamiento docente, manteniendo los mismos modelos institucionales y pedagógicos de las instituciones nacionales, no significaría ganar nada. Nosotros creemos que para que la descentralización ocasione cambios importantes en el tema de actualización docente, es necesario que centre sus esfuerzos en las instituciones. En ese camino, como una etapa en el proceso de lograr una creciente descentralización técnica a nivel de escuelas y colegios, deberían organizarse talleres de actualización y perfeccionamiento dentro de los cuales se destinará un primer momento al análisis de la problemática de la escuela y

otro de elaboración del proyecto pedagógico institucional. En ese marco se definirían las carencias o limitaciones y, dentro de ellas, las de capacitación de los docentes. En esa línea se irían cumpliendo acciones de autoaprendizaje con aportes a distancia y con la asistencia técnica del Director o Supervisor.

Para esto es necesario fortalecer el rol supervisor técnico del director de establecimiento y a la vez el de los propios supervisores, cada uno en su nivel o ámbito, de manera tal que, por una parte, la capacitación empezara a formar parte de las responsabilidades de cada uno de los docentes para sumir su rol dentro de los procesos de enseñanza - aprendizaje y, por otra, el sistema apoyara el esfuerzo de cada supervisor con recursos materiales y humanos y una justa recompensa en términos de su carrera profesional.

Este tema de la actualización docente debe ser analizado en el contexto de las instituciones educativas pero también es un elemento central en el tema de la auto-estima docente y de su rol profesional. Es uno de los aspectos a tratar en los contactos con la comunidad, porque ella, y sobre todo los estudiantes, deben comprender las acciones de actualización de sus maestros y profesores, y éstas servirles de ejemplo en sus propios esfuerzos de aprendizaje. Por ello deben comunicarse a los padres y a los alumnos los objetivos, los métodos, los propósitos y las formas de la capacitación docente, para que ésta se transforme en modelo del proceso de estudio que el propio estudiante debe vivir dentro de la institución escolar.

## LOS RECURSOS MATERIALES

Aún en medio de la escasez de recursos que caracteriza a nuestros sistemas educativos, el centralismo ha sido causa preponderante de ineficiencia en la apropiación, aplicación y utiliza-

ción de los recursos disponibles. El funcionariado central, aún en los países en que goza de estabilidad, usualmente no ha propuesto alternativas técnicas mejores que aquellas que surgen de necesidades políticas. Si bien es cierto que en los países de la región, entre el 85 y el 95% de los presupuestos de educación se destinan al pago de sueldos y que, por lo tanto, no hay demasiados recursos para aplicar en el apoyo a innovaciones o la provisión de equipos o materiales, también es cierto que cuando los recursos "aparecen", las propuestas para mejor utilizarlos, en términos de innovaciones educativas, no surgen de procesos racionales de investigación o de consulta con los actores. *Muy frecuentemente responden a concepciones personales de funcionarios ocasionales o a modelos tradicionales, nunca adecuadamente evaluados.*

Para que la descentralización permita una más racional distribución de los recursos deben cambiar las reglas del juego. Si en los organismos nacionales los grupos políticos, ocasionalmente en el poder, con el apoyo de sus equipos técnicos, concentraron la capacidad de decisión en la asignación de los recursos, no hay por qué pensar que esto cambiaría solo porque ahora se "baja" el nivel de decisión. *Es necesario que otros actores entren a compartir el poder de asignar los recursos y esos actores deben ser los docentes y los padres adecuadamente informados y con organizaciones en las cuales haya transparencia de procedimientos.*

Si no se logra una apertura en las decisiones, no hay por qué esperar una mayor eficiencia en la aplicación de los recursos. Todos estos procesos requieren una permanente y accesible información a la opinión pública, a los representantes políticos y especialmente a los padres y a los estudiantes. Para ellos esto sería la mejor escuela de vida democrática. La descentralización debería acercar las decisiones a los ciudadanos y crear mejores condiciones de participación, pero para que ello ocurra es necesario direccionar el proceso pues ella no se producirá automáticamente.

## PARTICIPACION DE LOS PADRES

**En los sistemas centralizados, la participación de los agentes sociales y específicamente de los padres y de la comunidad ha sido casi nula. Las nuevas experiencias de regionalización o nuclearización muestran que, cuando se toman responsabilidades a nivel de las escuelas y los padres son convocados de forma sistemática, estos responden positivamente, aún cuando las políticas o los funcionarios cambien. Este es el caso de la reforma panameña del 69, de la peruana del 68, de la de Bolivia, de las escuelas autónomas de Brasil, del Consejo de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, etc.**

En los sistemas educativos, dicha participación no ha sido consistentemente convocada, salvo para pedir apoyo para las escuelas, con recursos o trabajo. Las decisiones curriculares las toman expertos de los organismos centrales y las interpretan directores y docentes; en este tema, el orgullo profesional y los intereses corporativos docentes no favorecen el trabajo con los padres, aún cuando el discurso oficial sea el de la participación. De hecho, los programas participativos han funcionado cuando se dieron en un contexto político que

---

**Es necesario instrumentar sistemas de participación responsable de los padres en la gestión de los sistemas educativos descentralizados desde sus instancias superiores hasta las instituciones educativas, escuelas y colegios.**

---

facilitaba y hasta ordenaba la convocatoria a la comunidad, como en los casos de las reformas peruana y panameña.

Los programas de descentralización, si se inspiran en principios democráticos y persiguen una mayor participación, deberían conducir necesariamente a una mayor ingerencia de los padres en la gestión de los sistemas, estableciéndola específicamente. Pero para que esto se concrete en la realidad cotidiana de escuelas y colegios, es necesario que se establezcan procedimientos mandatarios y que se logre informar y convencer a directivos y docentes.

---

**Mientras el pensamiento predominante en los sectores docentes, y en general en los sectores ligados a la conducción técnica de los sistemas, sea que la educación es un asunto muy complejo como para compartir su gestión con personas que no tienen una formación específica, como es el caso de los padres, no se logrará una convocatoria verdaderamente convincente.**

---

En este proceso, no debería olvidarse que es también necesario informar a los padres y a la comunidad en general sobre los problemas educativos nacionales y de cada jurisdicción, poniendo de relieve la importancia de su participación, en un tema tan trascendente para el futuro del país, pero también para el porvenir concreto de cada ciudadano. Esa información y motivación debería asumirse como una tarea indelegable del nuevo "Ministerio sin escuelas", en que se convierte todo Ministerio de Educación Nacional luego de la descentralización.

No bastarán las recomendaciones usuales para el fortalecimiento de las asociaciones cooperadoras o la participación en reuniones con la comu-

nidad, para adecuar los contenidos curriculares a los contextos económicos y sociales y culturales de la misma ni las reuniones anuales o semestrales en que la escuela explica en general sus actividades del año y reflexiona sobre el comportamiento intelectual o disciplinario de los alumnos. Es necesario instrumentar sistemas de participación responsable de los padres en la gestión de los sistemas educativos descentralizados desde sus instancias superiores hasta las instituciones educativas, escuelas y colegios. Solamente de esa manera se logrará que el trabajo del docente, desde los problemas generales de la escuela hasta el trabajo en el aula con cada estudiante, sea seguido con interés y con la participación responsable de los padres y de su familia inmediata. Será necesario trabajar este tema a todos los niveles del sistema educativo para asegurarse que cualquier innovación que se trate de desarrollar, se fundamente en una convicción sincera de directivos y docentes sobre la conveniencia, por no decir la necesidad, de la incorporación de los padres. Mientras el pensamiento predominante en los sectores docentes, y en general en los sectores ligados a la conducción técnica de los sistemas, sea que la educación es un asunto muy complejo como para compartir su gestión con personas que no tienen una formación específica, como es el caso de los padres, no se logrará una convocatoria verdaderamente convincente. Este es un tema crucial en el cual conviene avanzar, pero no a un ritmo mayor que el indicado por las propias convicciones de los actuales protagonistas y los requerimientos de los propios padres, que muy frecuentemente no han demostrado un marcado interés por lograr un rol más importante en los procesos educativos de sus hijos. *Quizá la descentralización sirva también para posibilitar el surgimiento de experiencias de base cuyo conocimiento vaya logrando una creciente convicción sobre la factibilidad de estas innovaciones y permita liberar a docentes y padres de los prejuicios que en muchos casos han inmovilizado el camino hacia una mayor comprensión y una corresponsabilidad en la gestión de las instituciones educativas.*

Hay que realizar en esto una larga pero

rápida tarea de discusión y de esclarecimiento entre las instituciones de formación de docentes de educación básica y media y sobre todo con la opinión pública general, así como con los docentes en ejercicio y con los propios alumnos.

## PARTICIPACION EN EL PODER

La gestión centralizada y autoritaria que caracteriza a los sistemas educativos latinoamericanos no alcanza a explicar la atonía y rutina que son sus rasgos predominantes. Es necesario comprender cual es la estructura de ese poder que se ejerce centralizada y autoritariamente. *Si en las decisiones centrales participasen diferentes grupos sociales y políticos; si los niveles técnicos y administrativos de la conducción central tuvieran la posibilidad de aportar en aquel proceso decisional y las sociedades intermedias pudieran compartir responsabilidades en la administración, quizá la centralización no resultaría tan negativa.* Pero la realidad es otra y el poder central (¿sólo el central?) es ejercido por los grupos políticos oficiales en un marco de casi total atonía. Esta característica es una variable de peso en el tema de la calidad de la educación. Un ámbito donde se pueden alterar orientaciones pedagógicas o didácticas con poca resistencia por parte de los niveles administrativos y técnicos, no es el recomendable para la conducción de un servicio como el educativo cuyo funcionamiento afecta profundamente todo el cuerpo social. *Si se quiere producir cambios en la calidad de tales servicios, no podrá evitarse afectar intensamente la estructura y los procesos del poder en el área educativa.* La descentralización podría conducir a ello, pero hay que analizar bajo que condiciones podría ser verdaderamente democratizadora. Intentemos ese análisis aunque sea en forma preliminar.

En los sistemas educativos centralizados, la influencia de los grupos ligados al poder central es

determinante en materia de contenidos, organización administrativa y, en general, sobre aspectos que se puedan reglamentar. Los niveles profesionales y administrativos intermedios, usualmente no ofrecen resistencia fuerte a las directivas que provienen de los niveles superiores de la Administración. El funcionariado permanente, no tiene gran capacidad de propuesta para oponerse o para aportar, frente a decisiones políticas de los funcionarios políticos. Sólo oponen la rutina, las trabas administrativas o la lentitud burocrática. Esto es así tanto a nivel nacional cuanto en los niveles estatales, para los países federales.

Los padres de los estudiantes, el liderazgo intermedio y local junto con los medios que los interpretan, las asociaciones estudiantiles de escuela, municipales o locales, los docentes de base en aquellos temas en que sus intereses u opiniones no se sientan interpretados por sindicatos nacionales, son ejemplos de sectores o grupos que quedan sin participación en los procesos de toma de decisiones en sistemas centralizados. Los grupos de presión políticos, sindicales, religiosos o empresariales disponen de recursos para hacer presente sus posiciones en los procesos a nivel nacional. Esta concentración de la presencia de los grupos con intereses en educación, ha sido un factor determinante en ese vacío socio-cultural, en ese extrañamiento del país real, en que han trabajado durante muchos años los equipos técnicos nacionales y que ha sido causa eficiente de la irrelevancia político - cultural de contenidos y metodologías, variable determinante del nivel de calidad "alcanzado".

Esta puede ser una importante diferencia en materia de distribución de poder, en educación, entre regímenes centralizados y descentralizados de gestión.

Pero para lograr una cierta democratización del poder en el sector educativo no bastará cualquier tipo de descentralización: habrá que analizar que es lo que se descentraliza. Si es solamente la facultad de administrar recursos de acuerdo a planes preestablecidos o necesariamente

aprobados por la instancia nacional, nada se logrará, fuera de una mayor eficiencia o transparencia en tal gestión. Si la incorporación de nuevos actores se limita a la administración de recursos a

---

**El proceso de apertura de las decisiones en educación, debe concretarse, necesariamente, en los órganos superiores centrales, que se mantienen como reguladores del poder sectorial.**

---

nivel de cada escuela o al mantenimiento de equipos y se descentraliza el poder de decidir, desde el gobierno central a los estatales sin normatizar que la nueva administración descentralizada debe incorporar a los padres, líderes o docentes, en asuntos importantes como asignación y administración de recursos, administración de personal o administración curricular, todo quedará en cambios cosméticos sin relevancia real.

*Esta es una razón más para aconsejar que los programas de descentralización orienten sus propuestas sobre la base de las instituciones educativas. Aumentando la capacidad de decisión de escuelas y colegios y, a la vez, incorporando a su gestión a los grupos de padres, líderes locales, sociedades intermedias, estudiantes, se vigorizarían aquellas instituciones no sólo como células básicas del sistema educativo sino como espacios de participación de la sociedad civil.*

*El planteo anterior no excluye, sino que exige, que este proceso de apertura de las decisiones en educación, debe concretarse necesariamente en los órganos superiores, de nivel nacional, que se mantienen como reguladores del sector. En ellos, todos los grupos de opinión con intereses en educación deberán tener asegurada su participación responsable aún cuando, como sindicatos y*

padres, no hayan sido muy activos en el pasado. Veamos entonces que, en este tema de la verdadera o ficticia descentralización del poder en educación, también es necesario fijar políticas claras, en este

---

**Los procesos de descentralización pueden ser un poderoso aporte para la elevación de los niveles de calidad de la enseñanza y el logro de los mejores niveles de aprendizaje pero, para que esto ocurra, es necesario orientar intencionadamente esos procesos hacia el logro de determinados objetivos.**

---

caso democratizadoras, y luego normatizar coherentemente con ese marco político orientador. Una vez más, cualquier descentralización no democratiza el poder.

## Consideraciones finales

El análisis de los planteos anteriores nos conduce a una conclusión general: los procesos de descentralización pueden ser un poderoso aporte para la elevación de los niveles de calidad de la enseñanza y el logro de los mejores niveles de aprendizaje pero, para que esto ocurra, es necesario orientar intencionadamente esos procesos hacia el logro de determinados objetivos. No cualquier descentralización produce un mejoramiento de los niveles educativos; es imprescindible reflexionar, seleccionar claramente los objetivos y establecer estrategias que conduzcan hacia su logro.

De tal modo, juntamente con la política de

descentralización, se deberán adoptar otras decisiones, algunas de las cuales, consideradas como un auténtico enfoque de calidad educativa, se enuncian a continuación:

1. **Lograr acuerdos sobre políticas educativas y orientaciones pedagógicas básicas entre los partidos de mayor representación, con el objeto de dotar a las medidas de fondo, que dicen relación con la calidad de la oferta educativa, de una mayor permanencia, evitando que queden a merced de los resultados electorales o los cambios de elencos político-técnicos en los ministerios. Acuerdos de este tipo permitirían programar a mediano plazo las estrategias necesarias para el logro de los objetivos educativos que siempre requieren de experimentación, evaluación, reprogramación, etc. para su implementación "definitiva".**
2. **Para ello, incluir como un componente fundamental, la información directa a la opinión pública, sobre objetivos, procesos, plazos, etc., con el fin de asegurar, desde los primeros tramos de la implementación, la participación formalizada de los padres en la gestión de las instituciones educativas.**
3. **La descentralización debe apoyarse en el fortalecimiento de las instituciones escolares, descentralizando y desconcentrando a ese nivel, en todo lo posible, responsabilidades administrativas y curriculares. Para que ello sea factible, deben crearse, reglamentariamente, nuevos espacios de poder, mientras las antiguas estructuras nacionales quedan en condiciones técnicas y financieras para cumplir, efectivamente, sus roles normativos, de investigación, de evaluación y control, así como de apoyo a las jurisdicciones intermedias (estados, provincias, municipios) en capacitación y en servicios para los docentes, directivos y administrativos. Con el mismo objetivo será necesario centrar las acciones de capacitación a nivel institucional, para hacer de cada escuela o colegio una comunidad de trabajo. Será necesario fortalecer la supervisión técnica y el rol del director del**

**establecimiento.**

- 4. Asegurar en todos los niveles, la vigencia de una auténtica carrera profesional para docentes, directivos, supervisores y técnicos; carrera basada en una renovada capacitación profesional y en procedimientos transparentes para el ingreso, la permanencia, los ascensos y traslados, dentro de los cuales los concursos públicos son irremplazables.**

Si este requisito de una verdadera carrera profesional no se asegurara a todo lo largo del sistema, la descentralización podría ocasionar la politización (o partidización) de la educación. En efecto, si por una parte, situar las decisiones más cerca de la base social, puede significar facilitar el acceso de grupos sociales hasta hoy dejados de lado, por otra también es necesario recordar que es la base donde las presiones de los caudillos políticos funcionan mejor. Es razonable suponer que las presiones de los grupos económicos o políticos para ejercer influencia en relación con contenidos, nombramientos o ascensos, serán más fuertes a medida que descienda el nivel del funcionario que tome decisiones. Será más fácil presionar a un director de escuela para lograr un nombramiento, que hacerlo sobre un ministro. Es necesario que el funcionario de menor nivel jerárquico, cuando deba decidir como resultado de la descentralización y frente a presiones externas, se halle respaldado por un ordenamiento jurídico realmente vigente y por una comunidad educativa que tiene toda la información y está dispuesta a defender el rol profesional dentro del sistema.

- 5. Para el éxito de cualquier programa de descentralización, así como para el de cualquier programa de mejoramiento de la calidad, es indispensable contar con el apoyo decidido de una parte importante del cuerpo docente. No es útil descargar toda la responsabilidad por la actual situación de la educación en los docentes, ni tampoco es útil planificar para un futuro, sin tener en cuenta que es con los actuales docentes**

con los cuales debemos poner la piedra fundamental para el cambio esperado.

Es con ellos que la descentralización deberá demostrar que es viable y por ello es necesario lograr su concurso, así como el de los padres y el de la opinión pública en general. Para ello es necesario invertir tiempo y talento para discutir con los docentes los nuevos planes - no sólo para convencerlos cuando todo está ya decidido en esferas superiores - confiando en la experiencia que muestra que una gran parte del personal docente, a pesar de las condiciones negativas en que debe desempeñar su función, está dispuesta a asumir nuevas responsabilidades si confía en que no se trata solamente de un "nuevo" plan, traído por un "nuevo" equipo político-técnico y también, que los organismos superiores, nacionales o estatales o municipales, lo apoyarán técnicamente y con asistencia específica si decide "sumarse". Es preferible no acelerar los programas de descentralización hasta que no se haya ganado la confianza de una buena proporción del cuerpo docente.

6. Tan importante como la participación de los docentes es la de los padres de los estudiantes y de estos mismos cuando corresponde y sea factible. Esto debería estar en la propia filosofía de la descentralización, y en función de ella deberá realizarse un trabajo cuidadoso y bien programado con los medios (radio, prensa, y especialmente televisión) como forma de transmitir mensajes que motiven y "bajen" prejuicios.

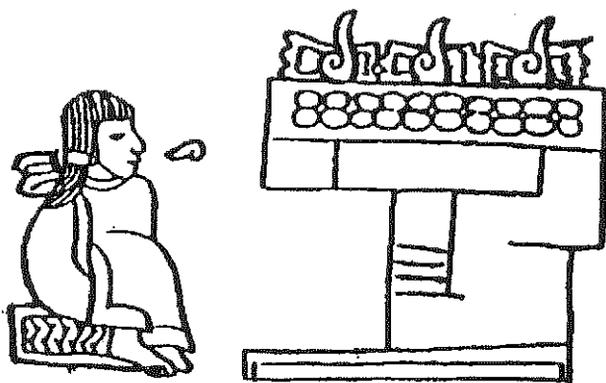
*Una descentralización sin participación de la opinión pública y especialmente de los padres, quedará "encerrada" en los cabildeos tecnocráticos de los equipos de turno o sucumbirá en manos de los intereses corporativos que se mueven dentro del sector.*

Esta función de motivar y organizar la participación no debería quedar exclusivamente en manos de directivos docentes, porque estos, a su vez, tendrán que ser motivados para que se acepten sus nuevas responsabilidades en la

descentralización. Habrá que encontrar los medios y las formas para establecer, entre los organismos centrales e intermedios, los padres y los estudiantes una comunicación suficientemente confiable y eficiente, para que, a partir de ella, se vaya construyendo la motivación de participar. Los acuerdos interpartidarios sobre políticas educativas, que recomendamos en otro acápite de este documento, pueden ser extremadamente útiles para espantar el fantasma de la utilización política de estas innovaciones.

---

# innovaciones educativas



Temachtiani  
Calmecac



"Temachtiani" frente al "Calmecac" donde estudiaban los jóvenes

# experiencias

CHILE

## La Descentralización Educativa en Chile: Continuidad y Cambio de un proceso de Modernización.

por: Viola Espínola H.

*El presente documento analiza el proceso de descentralización del sistema educativo chileno ocurrido en los últimos 13 años, durante dos períodos políticos de ideologías claramente diferenciadas: hasta 1990 el del régimen militar y, a partir de allí, el del gobierno democrático.*

*Descentralización y privatización son dos conceptos que pueden definir la transformación del sistema educativo a partir de 1980. En la primera etapa, las medidas se basaron en una mezcla de principios paradójales: por un lado autoritarismo y control estatal, por otro, autonomía y libre empresa. En la segunda, democratización y efectiva igualdad de oportunidades.*

*La calidad de la educación, la equidad y la participación son los conceptos básicos a partir de los cuales el autor evalúa, críticamente, el proceso descentralizador.*

### Introducción

En este documento se evalúa el proceso de descentralización educativa en Chile a lo largo de un período de 13 años

---

\* Este documento ha sido elaborado en el contexto del proyecto Transformaciones en los Procesos de Gestión Educativa en el Marco de la Descentralización: Estudio de Cuatro Países. Este estudio regional se lleva a cabo en Argentina, Brasil, Chile y Colombia; es coordinado por el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, CIDE, y cuenta con el apoyo de la Fundación Ford.

El mismo fué presentado en el Seminario Internacional sobre Desconcentración y Descentralización de la Educación. Asunción, Paraguay, 21-24 de marzo de 1993.

(1980-1993) y de dos gobiernos sustentados en principios e ideologías muy diferentes. Se analizan las medidas implementadas y los avances y retrocesos de una política descentralizadora que, en definitiva, destacan la continuidad y la coherencia en el proceso de modernización del estado.

El análisis de la descentralización se lleva a cabo con una perspectiva crítica, en la cual los conceptos claves que subyacen la evaluación son los de calidad -cumplimientos de objetivos- equidad -resultados comparables entre grupos diversos- y participación -diversificación de la toma de decisiones-.

Se divide el proceso en

etapas, según la evolución de la descentralización, desde una situación indiferenciada internamente, en la cual el objetivo es la modificación de la estructura del sistema y la reducción del poder del estado (1980-1989), hasta otra en la que la preocupación por los contenidos de la enseñanza y la distribución de los conocimientos pasa a estar en el centro de las medidas (1990-1993).

El énfasis está puesto en el segundo período, el de la descentralización pedagógica, puesto que es el menos documentado, esta poco sistematizado y cuenta con escasas evaluaciones que contemplen, en forma integrada, los diversos aspectos de las políticas.

## Descentralización administrativa: (1980-1989)

Hasta el año 1979, el gobierno militar en Chile (1973-1989) se centró en medidas destinadas a eliminar, marginar y atomizar a aquellas instituciones, grupos o personas a las que se les suponía algún vínculo con el anterior gobierno marxista del presidente Allende. A partir de 1980, sin abandonar el interés por "limpiar" la sociedad de los elementos marxistas o antagónicos al gobierno militar, se da comienzo a una etapa que los

militares llamaron de "modernización" de la burocracia del estado. Esta "modernización" consistió en la creación de un nuevo orden político y económico y de un nuevo modelo cultural, basado fuertemente en principios neoliberales y cuya reproducción se dejó a las fuerzas del mercado. El neoliberalismo y el autoritarismo militar estuvieron presente en todas las esferas afectadas por la "modernización", y fue

aquel la fuerza inspiradora predominante en la reorganización del aparato del estado. Se introdujeron profundos cambios institucionales que modificaron la legislación laboral, los mecanismos de toma de decisiones en el área económica y la distribución de los servicios sociales. El sector educación fue uno de los más fuertemente afectados por las reformas autoritarias y neoliberales del gobierno militar.

Los objetivos centrales de la reforma del sistema educativo fueron, en primer lugar, la reducción del tamaño y del poder del estado y, en segundo lugar, el mejoramiento de la calidad de la educación. Las características predominantes de la reforma del sistema educacional (SE), se definieron a partir de la estrecha relación con el área económica y el mundo de la producción y, también, en relación con una modalidad de implementación autoritaria, no participativa, en la que estuvo ausente no solamente la sociedad civil sino que, mas crucialmente, la mayoría de los representantes del sector académico y educativo. Las autoridades del Ministerio de Educación (MED) fueron intencionalmente dejadas de lado y los profesores solo pudieron expresar su opinión frente a las medidas cuando éstas ya habían sido implementadas (Cox, 1989). La alianza autoritaria/neoliberal y la muy particular relación entre la educación y la economía, generaron una política educativa básicamente no discursiva en cuanto a su foco

y los medios: la reforma consistió en cambios institucionales que fueron puestos en práctica a través de mecanismos netamente económicos. Como resultado, se observó una disminución significativa de la autonomía del campo educacional -la burocracia del Ministerio de Educación (MED), académicos, profesores y autoridades educacionales locales-, una postergación de los aspectos curriculares -el qué y el cómo de la transmisión educacional-, y un énfasis muy fuerte en los aspectos organizacionales.

Una dimensión clave de la reforma fue la introducción de los principios del mercado, con el objeto de reducir el poder del estado en la regulación del SE y de aumentar el poder de los padres y del sector privado.

Las medidas se basaron en una mezcla de principios paradójales: el autoritarismo y fuerte control estatal -propiciado por los militares en el poder-, y principios de autonomía y libre empresa -auspiciados por los neoliberales en el interior de la alianza del gobierno-. Se aprobaron leyes que, muy expeditamente, transformaron el SE desde un sistema altamente centralizado a uno descentralizado y regulado por las reglas del mercado. Por una parte, las escuelas públicas de educación primaria y secundaria se transfirieron a los municipios -las unidades más pequeñas del gobierno local- para su administración y, por otra, se incentivó

la creación de escuelas privadas a través de la oferta de un atractivo subsidio estatal que se distribuyó, en iguales condiciones, a los establecimientos privados y municipales.

En síntesis, los aspectos más característicos de la descentralización en Chile, y que distinguen este proceso del seguido en el resto de los países latinoamericanos, son los siguientes: en primer lugar, la reforma en Chile se llevó a cabo a través de una

combinación sin precedentes de elementos de descentralización y de privatización, en el cual el subsidio fiscal, en igualdad de condiciones a las escuelas municipales y privadas y la introducción del modelo de mercado -competencia y libre elección-, eran elementos centrales. La reforma transformó el SE desde un sistema fuertemente centralizado y regulado por el estado, a un sistema descentralizado y regulado por las fuerzas del mercado.

## Las medidas más representativas de la etapa de descentralización administrativa

### MUNICIPALIZACION

Esta consistió en la transferencia de edificios, equipamiento y personal de los establecimientos fiscales de educación pre-escolar, primaria y secundaria desde el MED a las 325 municipalidades existentes a lo largo del territorio nacional. Además de mantener la responsabilidad sobre el financiamiento básico de las escuelas, en el MED se centralizó, y hasta hoy día, la definición del currículum nacional, uniforme y obligatorio para

todas las escuelas, la evaluación del rendimiento académico a través de una prueba nacional, SIMCE (1), la definición y distribución de los textos de estudio y la supervisión y control respecto a la aplicación de las normas del MED. Los municipios, a su vez, heredaron algunas de las funciones previamente ejercidas por el MED, como la contratación de profesores, la determinación y el pago de las remuneraciones, el perfeccionamiento, la adquisición de materiales pedagógicos (excepto los textos de estudio),

---

(1) Sistema de Información y Medición de la Calidad de la Educación.

y la mantención y reparación de los edificios educacionales. Dos instancias intermedias ubicadas entre el MED y las escuelas, las Secretarías Regionales y los Departamentos Provinciales, tenían el propósito de mantener el vínculo y asegurar el cumplimiento de las normas ministeriales.

## PRIVATIZACION

Un elemento crucial en la descentralización chilena es la ampliación del sector de establecimientos administrados por empresarios privados y financiados por el estado. Esta política privatizadora obedeció al principio neoliberal según el cual el estado es un administrador muy ineficiente y, en cambio, el sector privado es "naturalmente" más eficiente en la administración de recursos y en la satisfacción de las necesidades de los usuarios. (1) Aún cuando en un principio los militares en el poder se resistieron a la privatización, finalmente primó la facción neoliberal en el interior del gobierno y se impuso la idea de que el sector privado debía administrar una parte importante de la educación pública.

El mecanismo para incentivar a los privados a hacerse cargo de escuelas prima-

rias y secundarias, fue ofrecer una subvención por alumno que era un 61,5% más alta que la que recibían los privados para el nivel primario y un 68% más alta que la que recibían para el nivel secundario. En promedio, la subvención era un 22% más alta que el costo por alumno estimado en 1980 (Infante y Schiefelbein, 1992).

Aún cuando el monto de la subvención y las condiciones de distribución eran iguales para escuelas municipales y particulares, estas últimas contaron, desde un comienzo, con condiciones más favorables en cuanto al uso de los recursos y flexibilidad en la administración (Espínola, 1993).

## FLEXIBILIDAD CURRICULAR

El curriculum en Chile es nacional, es decir que debe ser aplicado en todas las escuelas del país. La reforma no modificó el curriculum, que fue diseñado en 1967, y, desde entonces, había sufrido escasas variaciones, sino que lo reestructuró de acuerdo a lo que se llamó "el principio de la flexibilidad". De acuerdo al discurso oficial de la época, el propósito de la flexibilización curricular era doble. Por una

---

(1) Esta discusión está extensamente argumentada en : Ball, 1990 y Ball, 1993.

parte, se esperaba que los profesores lo adecuaran según las características de la región y de los alumnos atendidos. Por otra se pensaba que la flexibilidad resultaría en una reducción de la repetición y el fracaso escolar.

En términos prácticos, la flexibilización distinguió entre dos tipos de discurso pedagógico: asignaturas, objetivos y horas pedagógicas mínimas de carácter obligatorio, y otras electivas. Las segundas se impartían solamente si la escuela contaba con los recursos humanos y financieros para hacerlo. Sin embargo, la falta de autonomía y la escasa flexibilidad para administrar descentralizadamente las escuelas, resultó ser una limitante significativa para cualquier intento de modificación curricular (Brown, 1990).

### **"RACIONALIZACION" DE LA SITUACION LABORAL DE LOS PROFESORES**

Uno de los objetivos centrales de la reforma del gobierno militar fue el "racionalizar" el uso de los recursos fiscales, bajo el argumento de que había despilfarros y pérdidas, producto de una administración ineficiente. Una de las áreas más afectadas por esta "racionalización" fue la de los docentes. Bajo las nuevas condiciones administrativas, los profesores fueron recontractados como empleados privados y

sujetos a la legislación laboral de este sector. Con ello, perdieron todos los beneficios que habían obtenido a partir de 1960. Como funcionarios privados se les prohibía el derecho a la negociación colectiva y podían ser despedidos si la matrícula de una escuela hacía recomendable reducir el número de profesores (D.L. 2200, 1978). Las medidas tomadas, así como la modalidad con que fueron implementadas, hicieron que la descentralización fuera altamente impopular entre los profesores. Estos, nunca aceptaron la reforma, y hasta comienzos del nuevo gobierno democrático en 1990, pedían volver a las condiciones anteriores a la descentralización (Núñez, González y Espinoza, 1993).

Bajo estas nuevas condiciones, muchos profesores fueron despedidos y las remuneraciones promedio se vieron drásticamente reducidas. El Colegio de Profesores estimaba que, a partir de 1980 y en un período de cinco años, un total del 10% de los docentes del país habían sido despedidos (Revista El Pizarrón, 1987).

Aún cuando los profesores habían perdido su capacidad de negociación y la voz del gremio se había visto debilitada y prácticamente no tenía expresión pública, fueron capaces de generar presiones que, finalmente, obligaron al gobierno a temperar las medidas. Así, en 1987, se prohibió a los empleadores municipales despedir más

profesores y se aseguraron mejores condiciones de labor, fijando un mínimo de horas de trabajo permitidas. Además, les aseguró horas sin responsabilidad frente al curso dentro de la jornada contratada.

En definitiva, la reforma le permitió al gobierno militar reducir el número de profesores en el sistema y romper sus organizaciones y capacidad para negociar colectivamente. Las condiciones de trabajo, las remuneraciones y los despidos quedaron, en gran medida, para ser determinadas "de manera descentralizada", es decir, de acuerdo a factores de oferta y demanda.

## NUEVOS MECANISMOS DE EVALUACION Y CONTROL

Durante este período, se implementaron dos mecanismos de monitoreo y control de la eficiencia pedagógica: el sistema nacional de supervisión y el sistema nacional de evaluación del rendimiento escolar. La importancia de estas medidas radica en que se basaron más en la producción y distribución que en el control directo sobre el sistema. Con ello cambiaron los principios básicos de la modalidad de control en el interior del SE.

La supervisión tenía como objetivo explícito el proporcionar asesoría y apoyo técnico a los

profesores en su práctica diaria. Sin embargo, la función de los supervisores de asegurar que las escuelas cumplieran con las normas y reglamentos del MED se transformó en el centro de su trabajo y postergó cualquier esfuerzo por dar apoyo técnico. Adicionalmente, el sistema de supervisión fue encargado de controlar la asistencia mensual de alumnos para el cálculo de la subvención, función que, en la práctica, adquirió un carácter policial. El énfasis en el control limitó severamente la autonomía de las escuelas y de los profesores.

El sistema nacional de evaluación se creó en 1980 como una forma de que las escuelas informaran a los padres acerca de los resultados académicos de su gestión, y de asegurar que eligieran escuela en base a información confiable. Las pruebas se aplicaban al 90% de los alumnos de cuarto y octavo básico y medían el nivel de adquisición en castellano y matemática. Los resultados de dichas pruebas eran devueltos a los establecimientos durante el primer mes del siguiente año escolar.

Los malos resultados mostrados por estas pruebas, junto con el hecho de que en algunos municipios se usaron sus resultados para justificar despidos de profesores, determinaron su suspensión durante cuatro años. Cuando fue reinstaurada en 1988, los

resultados de estas pruebas se usaron más cuidadosamente, se devolvieron a los establecimien-

tos pero no siempre a los padres, los que encontraban serias dificultades para obtenerlos.

## Principales efectos de las medidas implementadas

Los resultados globales apuntaban hacia una diversificación de la oferta educativa de un sistema históricamente homogéneo y poco diferenciado. Esto no solo se refiere a la diversificación de la estructura del sistema en escuelas particulares y municipales, sino a diferencias en el interior de estos sectores (entre particulares pre y post reforma; entre municipios rurales y urbanos), y a diferencias de rendimiento según el Nivel Socio Económico (NSE) del alumnado. Esta diversificación tuvo más bien el carácter de una estratificación social sobre la base de diferencias culturales y de nivel socioeconómico de las familias.

### FLUJO DE ALUMNOS DESDE LAS ESCUELAS MUNICIPALES HACIA LAS ESCUELAS PARTICULARES

Las medidas de municipalización y privatización transformaron la estructura del

sistema educativo en forma radical. De un sistema público homogéneamente administrado por el estado a un sistema administrado en un 60% por municipios (directamente controlados por el gobierno), y un 30% administrado por sostenedores privados. El sector administrado por privados y financiado por los padres se mantuvo en alrededor de un 10% de la matrícula.

Muchos padres respondieron con prontitud a la nueva oferta educacional y, entre 1982 y 1986, la matrícula en los establecimientos particulares subvencionados aumentó a razón de 4,2% al año. Al mismo tiempo que los establecimientos particulares ganaban alumnos, los municipales los perdían y aumentaba su capacidad ociosa.

Inicialmente, algunos padres de los colegios particulares pagados también eligieron escuelas particulares subvencionadas, y la matrícula de aquel sector bajó de 6,8% en 1980 a 4,7% en 1982. Sin embargo, la matrícula particular pagada

recuperó gradualmente su porcentaje histórico de aproximadamente 7% y se ha mantenido alrededor de esa cantidad hasta los noventa.

El traslado de alumnos desde los colegios particulares pagados, es, probablemente, reflejo de la crisis económica que afectó fuertemente la economía nacional en 1982 y no de las preferencias de los padres. Sin embargo, el traslado de alumnos desde las escuelas municipales a las particulares subvencionadas sí son evidencia de que muchos padres prefieren a estas últimas, según lo demuestran algunos estudios. Así, la migración de alumnos hacia las escuelas particulares subvencionadas muestran, por una parte, que las escuelas públicas, ahora municipales, no estaban respondiendo a la demanda de un número importante de familias y, por otra, que las particulares efectivamente capturaron esa demanda insatisfecha.

### **ESTRATIFICACION DEL ALUMNADO EN ESCUELAS MUNICIPALES Y PARTICULARES SEGUN EL NIVEL SOCIOECONOMICO**

El análisis del nivel socioeconómico de las familias por tipo de escuela, revela que fueron distintos tipos de familias las que escogieron unos u otros establecimientos. Según se señala en los datos aportados por la

Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN), los grupos de ingresos más altos se cambiaron al sector particular, en tanto que los de menores ingresos se quedaron en el sector municipal.

Entre las motivaciones del cambio de escuela, no sólo está la creencia de que los colegios particulares entregan una mejor educación, sino que también está el interés por obtener "distinción social" a través de la educación. Sugerimos que los padres que cambiaron a sus hijos a escuelas particulares aspiraban a obtener los beneficios propios de la clase media acomodada que, históricamente, ha enviado a sus hijos a colegios particulares. Las escuelas particulares subvencionadas y por lo tanto, gratuitas, representaron la oportunidad de obtener "educación privada" a esas familias que no tenían acceso a la educación a la cual solo la elite lo tenía (Espínola, 1992).

### **LA CALIDAD NO MEJORA Y AUMENTA LA DESIGUALDAD**

Los efectos de la diversificación pronto se hicieron notar, y se reflejaron en los resultados académicos arrojados por la prueba nacional del SIMCE. Esta prueba mostró, no solamente que el rendimiento

tiende a permanecer estacionario, sino también que hay diferencias importantes según el

NSE de los alumnos, el tipo de escuela y el carácter rural o urbano de los establecimientos.

**Cuadro N° 1**  
**Evolución del Rendimiento en Castellano según Nivel Socioeconómico**  
 (solo escuelas subvencionadas)

NSE *	PER			SIMCE	
	1982	1983	1984	1988	1990
A	72,4	68,0	74,1	74,6	61,0
B	61,6	57,3	64,2	63,3	55,2
C	54,1	50,2	56,8	51,6	47,8
D	48,7	46,7	52,4	44,2	37,6
TOTAL	58,6	54,7	61,4	58,4	50,4
NSE A+B	67,0	62,7	69,2	69,0	58,1
NSE C+D	51,4	48,4	54,6	47,9	42,7

\* NSE: A= Alto, B= Medio, C= Bajo, D= Muy Bajo

Los datos del cuadro N° 1, en que las cifras de la Prueba de Evaluación del Rendimiento Escolar (PER) y del SIMCE se han adaptado para hacerlas compatibles, muestra que, aún cuando los resultados han oscilado a lo largo de la década, hay un deterioro sustantivo entre 1982 y 1990. En segundo lugar, se observa que las diferencias entre los puntajes de

los dos grupos de NSE más alto (A + B) y los más bajos (C + D) aumentó de 21 puntos en 1983 a 30 en 1988.

El cuadro N° 2, además de confirmar lo anterior, muestra que los resultados obtenidos en los establecimientos particulares pagados son significativamente mejores que los de los municipales y particulares

subvencionados. Resulta interesante que, aunque los logros de las escuelas municipales son los más bajos del sistema, en el grupo de NSE más bajo (D) ellos son, en promedio, algo más altos que los de las escuelas subvencionadas. El cuadro muestra también que la brecha entre los NSE A y B aumentó entre 1988 y 1990 y que la diferencia entre los grupos más pobres C y D aumentó sustantivamente más en las escuelas municipales que en las particulares subvencionadas. Las comparaciones globales del rendimiento sugieren que, a excepción del NSE más pobre (D), las escuelas particulares subvencionadas obtuvieron

mejores resultados y, además, mostraron mayor capacidad para compensar la desventaja de los grupos más pobres.

Con el propósito de profundizar más en el problema de la equidad, comparamos los resultados obtenidos en distintos tipos de establecimientos particulares y municipales. Así, en el cuadro N° 3 se compara los resultados de las escuelas particulares subvencionadas tradicionales, que ya existían antes de la reforma, con las que se crearon a raíz de ésta. Los mejores resultados obtenidos por las tradicionales pre-reforma son consistentes en todos los NSE.

**Cuadro N° 2**  
**Resultado SIMCE en Castellano y Matemática por Tipo de Escuela y NSE**  
 (Incluye escuelas subvencionadas y no subvencionadas)

CASTELLANO			
ESCUELA	NSE	1988	1990
Municipal	A	54,7	59,4
	B	53,8	53,0
	C	45,6	45,5
	D	38,7	38,6
Particular Subvencionado	A	63,6	62,7
	B	58,0	57,4
	C	50,2	50,2
	D	38,1	36,6
Particular Pagado	A	71,0	68,4
	B	67,4	65,6

### MATEMATICAS

ESCUELA	NSE	1988	1990
Municipal	A	50,6	56,7
	B	53,3	52,9
	C	45,9	45,7
	D	40,3	39,6
Particular Subvencionado	A	63,0	62,2
	B	56,9	56,7
	C	49,8	49,9
	D	40,2	37,6
Particular Pagado	A	72,3	69,1
	B	67,9	65,9

Fuente: Ministerio de Educación, SIMCE, 1990.

### Cuadro N° 3

Resultados SIMCE en Castellano y Matemática por Tipo de Escuela y NSE  
(Distingue entre escuelas particulares subvencionadas pre y post. reforma)

NSE	CASTELLANO				MATEMATICA			
	A	B	C	D	A	B	C	D
Municipal	----	64,71	56,66	48,39	----	63,31	54,31	41,99
Post. Reforma	72,38	67,19	58,29	39,64	69,05	64,70	56,78	30,03
Pre. Reforma	75,76	68,28	60,69	42,72	74,02	66,42	60,18	41,22
Total Part. Subvencionado	75,20	68,21	60,69	42,72	73,19	66,08	58,69	38,00
Part. Pagado	80,76	77,31	----	----	80,49	76,38	----	----

**Cuadro N° 4**  
**Resultados SIMCE en Castellano y Matemática**  
**por Tipo de Escuela y NSE (1988)**  
**(Solamente escuelas rurales)**

NSE	Municipal		Part. Subvencionado	
	Nº Escuelas	Puntaje	Nº Escuelas	Puntaje
B	28	55,9	38	61,9
C	829	45,8	122	49,3
D	838	43,0	129	38,8
TOTAL	1.695	---	289	---

En el sector rural, graficado en el cuadro N° 4, encontramos más evidencias de la desigualdad entre grupos sociales. Por otra parte, se confirma que las escuelas particulares obtienen mejores resultados que las municipales en los grupos relativamente más acomodados (B y C en este caso), pero que las municipales obtienen mejores resultados en el grupo más pobre (D).

En síntesis, las escuelas particulares subvencionadas obtienen resultados mejores que las municipales en todos los grupos sociales y tienen

una mayor capacidad de comprensión, excepto en el grupo más pobre, con el cual las municipales parecen ser más efectivas.

#### **PERDIDA DE FRANQUICIAS LABORALES**

Las limitaciones impuestas en 1987 a los municipios en el sentido de prohibir el despido de profesores, determinó que no se pudieran ajustar las dotaciones de docentes a la disminución de matrícula.

**Cuadro Nº 5**  
**Rotación de Profesores en Relación a la Matrícula**  
**(Escuelas Municipales)**

Año	Matrícula	Profesores	Indice Matrícula	Indice Profesores
1982	2.287.897	87.368	100,00	100,00
1985	2.081.972	81.240	91,00	92,99
1989	1.797.335.	78.963	78,56	90,38
1990	1.746.851	78.052	77,14	89,34
% Reducción	23,7%	10,7%		

Como se observa en el cuadro Nº 5, mientras que la matrícula disminuyó en un 24% entre 1982 y 1990, la cantidad de profesores sólo disminuyó en un 11%, aumentando considerablemente el costo por alumno en estos establecimientos. En el sector municipal la relación profesor/alumno disminuyó de 25 a 24 alumnos por profesor, en tanto que en el sector particular esta relación aumentó de 27 a 30.

Por otra parte, el control legal sobre las remuneraciones de los docentes que el gobierno se vio obligado a imponer a partir de 1987 sobre las escuelas municipales, llevó a diferencias salariales importantes entre profesores de escuelas municipales y particulares.

Los salarios máximos promedio eran muy semejantes en las escuelas municipales y particulares subvencionadas. Sin embargo, había una diferencia significativa en las remuneraciones mínimas. Estas, en el sector particular, correspondían al 45% de aquellas concernientes al sector municipal. Los salarios más bajos en el sector particular afectaban a todos los cargos docentes, desde directores a profesores de aula. El salario mínimo de un director en el sector particular correspondía al 38,2% del mínimo promedio en el sector municipal; el mínimo de un profesor de aula de primaria correspondía al 37,6% del mismo cargo en el sector municipal; el mínimo de un profesor de aula en los liceos científico-humanistas

**Cuadro N° 6**  
Remuneraciones Máximas y Mínimas Valores Mensuales en Dólares

CARGO	MUNICIPAL		PRIVADO	
	Máximas	Mínimas	Máximas	Mínimas
Director	489,0	165,5	520,0	63,2
Prof. Primario	380,4	151,1	367,4	56,8
Sec. Humanista	361,6	120,7	489,4	83,8
Sec. Técnica	443,8	151,2	322,3	63,8
Average	418,7	147,1	427,7	66,9

FUENTE: Análisis de Remuneraciones del Sector Subvencionado, Ministerio de Educación, 1990.

correspondía al 69,5% del municipal y el del profesor de una escuela técnico-profesional era el 42,2% del municipal.

Como consecuencia de los bajos salarios en el sector particular, se pudieron observar: I) un número importante de profesores trabajaban en dos o más escuelas y II) las remuneraciones más bajas del sector particular se relacionó con profesores con menos experiencia.

#### DISMINUYE LA INVERSION EN EDUCACION

La importancia que el gobierno militar asignó a la transformación del estado y,

dentro de ésta, la reforma del sistema educacional, se reflejó en el aumento del gasto en educación que se observó durante los dos primeros años de la reforma (1981 y 1982). La mayor parte de los recursos adicionales que entraron al sistema, fueron asignados a las transferencias municipales. Se otorgó un estímulo monetario a los municipios para que se hicieran cargo de las escuelas y se pagó una indemnización a los más de 8.000 profesores que se acogieron a la legalidad laboral del sector privado (Infante y Schiefelbein, 1992). Sin embargo, la crisis económica de 1982 afectó severamente al sector educación (Reimers, 1990; Corvalán, 1990) y, desde ese año en adelante, el aporte del estado a la educación disminuyó progresivamente y aún no ha

recuperado el nivel que tenía en 1980, al comenzar la reforma.

**Cuadro N° 7**  
**Gasto en Educación, Porcentaje del PGB**

AÑO	GASTO
1980	4,71
1981	5,21
1982	6,06
1983	5,35
1984	4,91
1985	4,81
1986	4,23
1987	3,80
1988	3,83
1989	3,21
1990	2,98
1991	3,08
1992	3,19

Fuente: División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación, 1993.

Consecuencia directa de la disminución del gasto, fue la disminución del valor de la subvención por alumno. A partir de 1982 la subvención dejó de reajustarse junto con el índice de precios y salarios, y este congelamiento determinó que, entre 1982 y 1985, aquella perdiera un 20% de su valor real y en 1990 la desvalorización alcanzara un 30%.

El congelamiento de la

subvención, que impactó fuertemente en el presupuesto de las escuelas, junto al alto costo por alumno en las escuelas municipales (debido principalmente a la sobredotación de profesores), determinó que el sector municipal empezara a arrojar déficits en forma consistente. En el sector particular, la disminución de la subvención fue absorbida por las remuneraciones de los docentes, las que bajaron en forma significativa (Winkler and Rounds, 1993).

En síntesis, el gobierno militar proporcionó a la reforma un contexto social y político que, por el grado de control de la opinión pública, por la supresión de las organizaciones y por el acallamiento de la oposición, fue muy semejante a un campo experimental. Esto le permitió implementar medidas que no contaban con la aprobación de los interesados, como el traspaso de las escuelas a los municipios, el cambio de régimen laboral de los profesores, el incentivo a la creación de establecimientos particulares y la implementación del sistema nacional de evaluación. Todas estas medidas contaron con detractores que, sin embargo, no pudieron manifestar sus opiniones ni incidir en las decisiones.

El mercado representó una forma de introducir nuevos principios a nivel de las relaciones micro -la familia y la escuela-, nuevos principios no basados en la autoridad y control del estado sino en el intercambio entre individuos. Así, la planificación y el control estatal fueron reemplazados por una muy débil o inexistente

conducción estatal y el bien común y el interés colectivo fueron reemplazados por un fuerte individualismo. La introducción del sistema de mercado, prácticamente sin control estatal, resultó en un aumento de las desigualdades entre escuelas y entre grupos de distinto NSE.

En la sección siguiente haremos un análisis de la implementación de las políticas de descentralización en el marco de un sistema de mercado que, sin embargo, se aplicó en condiciones sociales y políticas muy distintas. La existencia de autoridades democráticamente elegidas, la reinstauración de las organizaciones sociales y gremiales y el interés del gobierno en concertar la participación de todos los sectores sociales, ciertamente significó un cambio sustantivo en la modalidad de implementación de las políticas, las que no estuvieron exentas de problemas. Los avances y retrocesos de un proceso que busca mantener la continuidad de las políticas en un marco democrático, es lo que analizaremos a continuación.

## Descentralización Pedagógica (1990-1993)

La evaluación que el gobierno democrático del Presidente Aylwin hace del

sistema educativo al asumir en 1990, muestra un perfil en el que se destacan el descontento

de los profesores, un rendimiento académico que no supera el 50% de las expectativas fijadas, grandes inequidades entre las regiones y el nivel socioeconómico de la población escolar y una subvención por alumno que había caído en un 30% durante la década de los ochenta. Sin embargo, hay elementos positivos como, por ejemplo, una mejora sustantiva de los sistemas de información y un sistema de evaluación nacional que son bases sólidas sobre las cuales perfeccionar la descentralización.

Con estos antecedentes, y en oposición a amplios sectores del gremio docente que pugnaban por volver a centralizar la administración del aparato educacional, se decide mantener la descentralización del sistema educativo. La evaluación es que la descentralización no ha avanzado en el sentido esperado, principalmente porque los municipios que heredaron las escuelas públicas carecían de la experiencia y la cultura organizacional necesaria para respaldar el proceso descentralizador. Además, no se les otorgó la dirección técnica necesaria para sustentar el proceso. Por otra parte, una gestión descentralizada aparece como la vía más

efectiva para canalizar la participación de la comunidad ("Educación de Calidad para Todos: Informe de Gestión 1990-1993", Ministerio de Educación, Santiago, 1993) (1).

En este contexto, las políticas y las medidas durante el período se centraron en corregir la orientación del proceso descentralizador, mejorar las condiciones laborales de los profesores, fortalecer la gestión local, aumentar los recursos asignados al nivel local y en subir la calidad de los procesos escolares. Con el fin de asegurar la equidad, todas las acciones se implementaron con el criterio de la discriminación positiva, asignando más a las regiones, comunas y escuelas más pobres.

El título que hemos elegido para esta sección, que corresponde a la principal línea de acción del Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad (MECE), refleja lo más importante que ha pasado en el período, puesto que ha impactado positivamente las prácticas pedagógicas y condensa los principales objetivos que ya hemos señalado. A continuación presentamos una discusión de los principales aspectos del MECE.

(1) En el documento citado se expresa que "la descentralización administrativa y pedagógica en la educación es un principio básico fundamental, que debe enriquecer y no atentar contra la unidad del sistema, flexibilizar su funcionamiento y, particularmente, contribuir a superar las desigualdades existentes en el ejercicio del derecho a la educación y en los resultados del proceso educativo", en: Educación de Calidad para Todos, MINEDUC, 1993, pp. 12-15.

## INTERVENCION DE LAS ACTIVIDADES PEDAGOGICAS

El programa MECE tiene como objetivos fundamentales el "mejorar en forma sustantiva la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la equidad de su distribución" (Programa MECE, Documento de Difusión, Ministerio de Educación, Agosto de 1991). Adicionalmente, pretende ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación preescolar, mejorar la capacidad de gestión del MED y estudiar alternativas de reformas institucionales y curriculares en la educación media, orientadas a mejorar su pertinencia, calidad y equidad.

El MECE está contemplado para seis años (1992-1997), y es financiado con un préstamo del Banco Mundial por 170 millones de dólares y un aporte del gobierno chileno de 73 millones de dólares. Al finalizar los seis años, el MECE se habrá incorporado al sistema regular educativo y su financiamiento será absorbido por el presupuesto normal de educación.

Para señalar la importancia relativa de las áreas cubiertas por el MECE, destacaremos que el 75% de su presupuesto se destina a la educación básica, el 16,3% a la educación preescolar, el 7% al desarrollo de la capacidad de apoyo del

MED a las escuelas y liceos, y sólo el 1% para la realización de estudios que conduzcan a una reforma de la educación media sólidamente sustentada en investigaciones y estudios. A nivel preescolar, el MECE busca incrementar la cobertura en los sectores más pobres, tanto urbanos como rurales, en los que sólo el 27% de los niños menores de 5 años tienen acceso a programas de educación y mejorar la calidad de la oferta educativa. El componente educación media consiste en un conjunto de estudios, a ser discutidos por la comunidad nacional, destinados a formular una propuesta curricular en el plazo de dos años. El MECE-institucional es otra de las líneas de acción, la cual tiene por objeto generar en el nivel central las condiciones que la gestión descentralizada de la educación requieren, entre las que la evaluación y la información juegan un rol crucial.

El MECE-básica, columna vertebral del programa, contempla dos tipos de acciones sobre el sistema escolar, asignación de más recursos pedagógicos a las escuelas y fomento de innovaciones. Las acciones que implican más recursos están destinadas a ... "elevar el 'piso' de los factores fundamentales que impactan sobre el aprendizaje" (Programa MECE, Información básica, Ministerio de Educación, agosto de 1991), y son: distribución de textos, guías y materiales didácticos, dotación de

bibliotecas de aula a primero y cuarto básico, mejoramiento de la infraestructura, proporcionar asistencia en salud y perfeccionamiento docente. Las innovaciones del MECE son la introducción de la informática en la escuela, proveer a las escuelas rurales de medios y contenidos relevantes y la descentralización pedagógica.

Esta, definida como "el esfuerzo de innovación más importante en el nivel básico..." (Ibid, 1991), consiste en la creación de un fondo al que las escuelas pueden concursar a través de la presentación de **Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME)** que deben ser elaborados por los profesores y orientados a mejorar los rendimientos en las habilidades de lectura, escritura y cálculo y en ciencias sociales y naturales. El MED proporciona a los docentes, sin experiencia en la generación de proyectos pedagógicos, manuales de procedimiento en los que se incluyen la forma de proceder, así como ejemplos sobre PME relevantes y bien elaborados. Además, los supervisores del sistema, especialmente capacitados para apoyar la elaboración del PME, proporcionan asistencia técnica a los establecimientos, en la cual se privilegia a las escuelas de mayor riesgo pedagógico, ya

que se supone que éstas tendrán una capacidad limitada para la generación del PME (1). Los PME presentados una vez al año por las escuelas, son evaluados por el MED, y se asignan los fondos y el equipamiento solicitados a las escuelas cuyo PME es aprobado por los equipos evaluadores. Se asigna una sola vez a cada establecimiento, no pudiendo éstos concursar dos veces. Se espera que la elaboración de PME en los establecimientos contribuya a lograr, de manera efectiva, la descentralización de la función pedagógica a nivel de la escuela. Esto es, que el personal de la escuela tome en sus manos la solución de problemas detectados y que, con la ayuda de los recursos y equipos aportados por el MED, emprendan las acciones que permitan alcanzar los objetivos y metas de mejoramiento.

El principio de equidad que inspira las políticas educativas a comienzos de los 90, requiere asignar más recursos y prestar atención especial a los grupos social y culturalmente más pobres del país. Consecuentes con este principio, la primera acción del gobierno en materia de apoyo a las prácticas escolares fue un programa destinado a favorecer al 10% de las escuelas subvencionadas

---

(1) La clasificación de las escuelas según el riesgo pedagógico tiene por objeto focalizar las acciones y recursos en las escuelas y sectores que más los necesitan. Para clasificarlas según riesgo se consideran las siguientes variables: puntaje SIMCE, NSE de la población atendida, aislamiento geográfico y número de docentes.

que habían obtenido los resultados más bajos en el SIMCE, lo que representaba un total de 969 escuelas. El Programa de las 900 Escuelas, P-900, busca mejorar los rendimientos en lenguaje y matemática, así como la autoestima y capacidad de comunicación de los niños de primero a cuarto básico. Su estrategia descansa en la renovación de las orientaciones y métodos del sistema de supervisión de las escuelas, la contratación de monitores entre jóvenes de la comunidad para apoyar el trabajo de los docentes y la distribución de textos actualizados y modernos materiales educativos a las escuelas (Programa de las 900 Escuelas, Ministerio de Educación, 1993).

El P-900 está concebido como una unidad de tratamiento intensivo a las escuelas académicamente más débiles, las que son sometidas a los programas y tratamientos de P-900 hasta que demuestran incrementos en los resultados del SIMCE. Luego de dos años, 270 escuelas habían salido de su condición de "alto riesgo educativo" y se habían incorporado a las acciones normales involucradas en el Programa MECE (Cox, 1993).

Tanto el MECE como el

P-900 han centrado las acciones en la delegación de responsabilidades a las escuelas. Sin embargo, éstas no alcanzan todavía suficiente autonomía y el rango de las decisiones que pueden tomar, independientemente del municipio o del MED, es escaso. Las escuelas no pueden seleccionar los textos que usan, elegir asignaturas ni cambiar horarios y disponen de escasos fondos propios para implementar innovaciones relevantes.

#### AUMENTO DE LA SUBVENCION

Se consideró que... "parte significativa del déficit financiero de los sistemas locales se ha debido al sistema de subvenciones" (Educación de Calidad para Todos, 1993) y, en consecuencia, se procedió desde un comienzo a mejorar el monto básico de la subvención por alumno asignada a los establecimientos municipales y también particulares gratuitos, así como la forma en que ésta se calculaba (1). Se aumenta la subvención asignada a la educación de adultos, a la

---

(1) La subvención se diferencia por nivel educativo (preescolar, básica, básica especial, media C-B y media T-P y adultos), según área geográfica (Urbana, rural, mayor ruralidad) y a las escuelas con internado.

técnico-profesional y a la educación especial. El cálculo de la asistencia de alumnos se basa en un promedio de tres meses, lo que determina una subvención más estable que la calculada sobre cada mes. Este sistema de cálculo permite a las escuelas contar con una mayor estabilidad para estimar ingresos y, por lo tanto, para la planificación de acciones a

futuro. Finalmente, se determinó que la subvención se relacionara a los reajustes de remuneraciones del sector público, con lo cual se pretendió controlar la desvalorización que sufría con el anterior criterio, siempre por debajo del aumento de los salarios. Los aumentos referidos y la relación con el Índice de Precios del Consumidor (IPC) se presentan en el cuadro N° 8.

**Cuadro N° 8**  
**Aumento del Gasto en Subvención en Relación al IPC**

Año	Aumento Subvención (1)	IPC
1989	15,6%	21,4%
1990	18,9%	27,3%
1991	25,3%	18,7%
1992	28,3%	12,7%
1993	23,8%	12,2%

Fuente: "Estadísticas de Establecimientos Educativos Subvencionados". Oficina de Pago de Subvenciones, Ministerio de Educación, 1994.

(1) En los valores a partir de 1991 se incluyen los recursos extraordinarios para cubrir los gastos de la aplicación del Estatuto Docente.

## MEJORAMIENTO DE LA SITUACION DE LOS DOCENTES

Durante el período 90-93 se promulga el Estatuto

Docente -ED- (Ley 19.070; 1991), el cual tiene el propósito de "favorecer una efectiva profesionalización de los docentes" a través del mejoramiento de las remuneraciones y volver a considerarlos funciona-

rios públicos, con lo que se pretende crear las condiciones para que el gremio acepte la descentralización, y asegurarles, a través de la ley, una mayor estabilidad en sus puestos de trabajo. Finalmente, el ED mejora las oportunidades de participación de los educadores en las decisiones que se toman en las escuelas a través de la creación de Consejos de Profesores, los cuales tienen facultades consultivas en lo administrativo y facultades decisorias en algunos asuntos de orden técnico-pedagógico.

A través del ED se pretende superar la situación en que se encuentran los profesores durante el gobierno militar, la cual ... "no era solamente una pérdida salarial o un deterioro de las condiciones de empleo y de trabajo (lo que motivaba su insatisfacción laboral), sino, fundamentalmente, se trataba de una pérdida de identidad profesional y de la tradicional consideración que la sociedad le había reconocido siempre a la función docente". (Educación de Calidad para Todos, 1993, p. 100).

Así como los aspectos profesionales del ED -definición de funciones docentes, directivas y de apoyo técnico, derecho a perfeccionamiento, creación de Consejos de Profesores y normas para la evaluación del desempeño profesional- se aplican indistintamente a los profesores municipales y particulares, los aspectos

laborales son diferentes, dado que los primeros son jurídicamente empleados públicos en tanto los segundos son empleados particulares. Para el sector público (municipal) se crea la Carrera Docente y para el particular el concepto de Contrato Docente.

Nos detendremos aquí, en los alcances de la Carrera Docente que norma las condiciones de trabajo de los profesores municipales, por ser éste uno de los elementos fundamentales para la evaluación que realizaremos más adelante. Para estos docentes, la estabilidad laboral se garantiza a través de la titularidad del cargo, mediante la cual sólo puede ponerse término al contrato de trabajo de acuerdo con las causales que señala la ley. La arbitrariedad en el ingreso o en los ascensos se supera mediante la exigencia de concursos públicos nacionales para llenar los cargos vacantes. Las remuneraciones se mejoran sustancialmente con la fijación de una Remuneración Básica Mínima Nacional (RBMN) y con la introducción de asignaciones que "estimulan su desarrollo profesional y garantizan los aumentos salariales correspondientes" (Educ. de Calidad para Todos, 1993, p. 103). La RBMN se reajusta junto con la subvención, y los valores en marzo de 1991 eran para los docentes de aula (30 horas semanales) U\$S 172 y para los docentes directivos (44 horas) U\$S 252,14, valores que han sido incrementados, en térmi-

nos reales, en un 26% a 1993 (1).

Las asignaciones adicionales se calculan sobre la base de la RBMN y son las siguientes: de experiencia, de perfeccionamiento, de responsabilidad directiva o técnico-pedagógica y de desempeño en condiciones difíciles. Para los profesores del sector particular se aplican los mismos valores de la RBMN, las normas de reajustabilidad automática, el bono de perfeccionamiento, la asignación por desempeño difícil y por experiencia. Estos profesores tienen derecho a la negociación colectiva para convenir remuneraciones y condiciones de trabajo diferentes a las anteriores. Nótese que las mejoras, asignaciones y reajustes se han implementado sin considerar una relación entre salarios y resultados, sino entre los aumentos y la experiencia o antigüedad del docente en el sistema. Comentaremos esta modalidad de incentivo más adelante.

La aplicación del ED significó que, entre 1990 y 1993, las remuneraciones de los profesores experimentaron un crecimiento del 26%, en términos reales. Para el año 1994, se estimaba que las mismas habrían mejorado en un 33% (Inversión en Educación y Remuneraciones del Magiste-

rio, Ministerio de Educación, sept. 1993). El costo de la aplicación del ED repercutió en forma muy significativa en el presupuesto de educación. Es así como en 1992 hubo un incremento real del gasto de 19,02%, en 1993 este incremento fue de 23,55% y se estima para 1994 un aumento real del 37,57% (Ibid., 1993).

Con todo, el gremio docente consideró estos aumentos salariales insuficientes y, después de largas negociaciones entre el gobierno y el Colegio de Profesores, éstos obtuvieron, en diciembre de 1993, una mejoría adicional a través de la Unidad de Mejoramiento Profesional (UMP). La UMP es complementaria a las remuneraciones y asignaciones que reciben los docentes, y tiene por objeto subir la RBMN de U\$S 183 a U\$S 232,55. La UMP, que beneficia a profesores del sector municipal y particular que reciban asignación de experiencia, es financiada por el Fondo de Excelencia Docente y representará una inversión de \$ 21.000 millones en el período 1993-1994 (Beneficio Salarial al Profesorado, Comunicado de Prensa, Ministerio de Educación, dic. de 1993). Aquí queremos destacar que las negociaciones siempre se han realizado entre representantes de las organizaciones gremiales y el gobierno central.

(1) El financiamiento de la RBMN y de las asignaciones correspondientes se cubre con el Fondo de Recursos Complementarios que se asocia a la subvención por alumno.

Ni los municipios ni los sostenedores han participado en ellas.

## EL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

Para entender mejor los efectos de las medidas en el sistema escolar, es necesario analizar el sistema de financiamiento municipal, toda vez que las decisiones económicas repercutan en la gestión educacional de los municipios y en las actividades de las escuelas.

Al mismo tiempo que se traspasaron los servicios de salud y de educación a los municipios para su administración, se tomaron medidas económicas para asegurar una mayor disponibilidad de fondos en el nivel local. La ley de rentas municipales (D.L. 3.063; 1979) y el traspaso de recursos para la salud y educación son algunas de ellas. Hoy en día, los ingresos municipales provienen de tres fuentes: los ingresos propios, los ingresos delegados, que son los que el gobierno central determina para financiar los servicios transferidos, y los recursos externos, que son definidos por el gobierno central para financiar actividades y proyectos específicos.

Los ingresos propios se generan con el pago de permisos de circulación, patentes comerciales e impuestos territoriales. Para compensar las diferencias de ingresos entre los municipios más ricos y los más pobres, se creó el Fondo Común Municipal (FCM), al que contribuyen todos los municipios con un porcentaje de sus ingresos, y que se redistribuye entre los más pobres. Los recursos externos se definen a nivel central, pero tienen una recuperación importante en las finanzas municipales. Estos provienen de diversas fuentes como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), programas de inversión de los ministerios de vivienda y obras públicas y algunas transferencias directas desde el Ministerio de Hacienda. No existe una reglamentación común para la asignación de estos recursos, de modo que cada uno se rige por sus propias normas.

Aún sin considerar los ingresos delegados para salud y educación, los ingresos municipales crecen sustancialmente a partir de 1979. Entre ese año y 1981 suben en más de 120%, en gran medida producto del uso de un porcentaje mayor de los ingresos propios. Entre 1988 y 1989 se observan los niveles más altos de ingresos en la década, lo que se explica por las transferencias de recursos externos desde el gobierno

central (Bravo y Pino, 1992).

Sin embargo, los egresos y gastos municipales han aumentado en forma paralela a los ingresos. Entre todos los gastos municipales, los de personal, en términos reales, son los que crecen más. Entre 1976 y 1990 los gastos de personal se duplican en términos absolutos (Bravo y Pino, 1992). El aumento no sólo se debe a mayores dotaciones de personal, sino a una mayor profesionalización de éste. En 1975 sólo el 8% eran profesionales y técnicos, en tanto que en 1988 un 30% de la dotación estaba conformada por cuadros profesionales y técnicos (Castañeda, 1990). Los gastos en bienes y servicios de consumo crecen más de cinco veces entre 1976 y 1990, los que se relacionan con la actividad comunal en general, pero más específicamente con los servicios traspasados a la municipalidad. Finalmente, la disminución de los recursos delegados de salud y educación ha repercutido en las finanzas municipales, las que han debido desviar proporciones importantes de los recursos propios para financiar estos servicios.

El gobierno central ha realizado esfuerzos por contribuir a paliar los problemas financieros de los municipios aumentando, como vimos, los aportes externos. El MED, por su parte, creó el Fondo de

**Recursos Complementarios (FRC)** para financiar los gastos del Estatuto Docente. Sin embargo, la discrecionalidad en la asignación de los recursos externos, y el hecho de que éstos se asignen de acuerdo a los criterios del gobierno central, con escasa participación de los municipios, introduce un alto grado de incertidumbre en términos de la disponibilidad de recursos y limita la planificación racional de las inversiones en los municipios. La gestión del sistema escolar, como veremos más adelante, se ve afectada de manera importante.

En síntesis, los aportes del gobierno central contribuyen en parte a solucionar los problemas de financiamiento municipal y permiten que éstos lleven a cabo funciones que, de otro modo, no podrían realizar. Pero el centralismo involucrado en los mecanismos de asignación, los diferentes criterios que imperan en los diversos organismos centrales y el carácter puntual que éstos tienen, se contraponen a los esfuerzos por descentralizar el gobierno, limitando seriamente la gestión municipal. A comienzos de los 90 se busca corregir estas limitaciones a través de una reforma a la ley de rentas municipales. Esta tiene como objetivos el aminorar las diferencias de ingresos, flexibilizar el cobro de impuestos locales y mejorar la distribución del Fondo Común Municipal (Martelli, 1992).

## El impacto de las medidas en el sistema escolar

En el análisis de resultados que presentamos, hemos tomado aquellos aspectos e indicadores que nos parecen más relevantes de acuerdo a la perspectiva de nuestro análisis. En primer lugar, presentamos una revisión de los cambios observados entre 1990 y 1993 en la dimensión pedagógica, en el ámbito de la transmisión de los procesos educativos, en las prácticas escolares y en los resultados de su quehacer. En segundo lugar revisamos los cambios a nivel de la estructura del sistema, para lo cual analizamos la evolución de la matrícula en las escuelas municipales y particulares subvencionadas y los cambios en las dotaciones docentes. Finalmente, nuestro análisis termina con una discusión sobre la gestión del nivel central y de las señales que éste manda a los municipios.

### PRACTICAS PEDAGOGICAS Y SUS RESULTADOS

El impacto de los programas destinados a modificar y mejorar las prácticas pedagógicas puede ser medido a través de los resultados académicos arrojados por el SIMCE. Consideraremos los puntajes de la prueba SIMCE administrativa al cuarto básico, puesto que es a este primer ciclo del sistema educativo al cual se dirigen, especialmente, los programas tendientes a modificar prácticas, como son el MECE y el P-900. Este nivel fue evaluado a nivel nacional el año 1990 y en 1992. La próxima evaluación le corresponde en 1994, de modo que para efectos de este análisis solamente contamos con los resultados de las evaluaciones de 1990 y 1992.

**Cuadro N° 9**  
**Promedios de Castellano y Matemática. Variaciones 90-92/Cuarto Básico**

Escuela	1990	1992	Variación	%
Municipal	56,7	63,8	+7,1	12,5
Part. Subv.	63,8	70,1	+6,3	9,9
Part. Pagado	79,9	86,0	+6,1	7,6
Total	66,8	73,3	+6,5	10,0

Fuente: Informe SIMCE 1992, Ministerio de Educación, Santiago, 1993.

Los resultados muestran una tendencia general al mejoramiento, puesto que los puntajes suben en todas las dependencias administrativas. Los mayores incrementos se observan en las escuelas municipales y particulares subvencionadas, foco de los programas de mejoramiento que hemos descrito en páginas anteriores. Más interesante aún resulta destacar que las variaciones mayores se han dado en las escuelas municipales, lo que indica que los resultados de aprendizaje han sido mejores

en estas escuelas que en las particulares subvencionadas y que en las particulares pagadas.

### Interpretación?

Los resultados de las políticas de focalización implementadas por el P-900 medidos a través del SIMCE, indican que las escuelas que se vieron favorecidas por este programa mejoraron los resultados de aprendizaje en mayor medida que las escuelas que no se incluyen en ese programa.

**Cuadro Nº 10**  
**Variación en Castellano y Matemática (1990-1992)**  
**Escuelas subvencionadas y Escuelas P-900**

Escuela	1990	1992	Variación	%
Subvencionadas (Mun. + Part.)	62,2	66,9	+ 6,7	11,1
P-900	52,1	61,4	+ 9,3	17,8

Fuente: "Comparación puntajes SIMCE", Programa 900 escuelas, Ministerio de Educación, Santiago, 1993.

El significativo aumento verificado en las escuelas del P-900 está demostrando dos cosas: I) la efectividad de la focalización selectiva en las escuelas más débiles y II) que las acciones del P-900 realmente transformaron las prácticas en las escuelas en las que se aplicó.

En cuanto a innovaciones curriculares, que también pueden ser consideradas como indicadores de cambio a nivel de las prácticas escolares, las escuelas y municipios no se han mostrado proclives a realizar cambios al currículum oficial propuesto por el gobierno nacional. Un estudio muestral

realizado en el contexto del Programa MECE, señala que sólo el 15% de las escuelas implementa modificaciones al currículum introduciendo innovaciones. Las escuelas que las presentan e implementan son, en su mayoría, particulares pagadas y se concentran en las regiones más pobladas como la metropolitana y la VIII región. (1).

Otra forma de medir la capacidad de generar innovaciones curriculares es a través de la presentación de Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME). El interés de los establecimientos por postularse a los fondos y equipamiento a través de los PME fue tal que, al primer llamado, de abril de 1992, se presentaron 3.600 escuelas, cantidad que superaba la capacidad del MED para apoyarlas. Se seleccionaron 1.200, las que recibieron apoyo directo de los supervisores del sistema para la elaboración de los proyectos. Finalmente, un total de 1.300 escuelas presentaron PME, entre los que se sortearon 475, según el plan de gradualidad establecido por el MED. Al segundo años se presentaron 1.650 escuelas y se asignaron 737 PME. Todos los PME seleccionados tenían como

objetivo central elevar el rendimiento en las cuatro asignaturas básicas, y desplegaban estrategias adecuadas para lograrlo.

## VARIACIONES EN LA MATRICULA

En el caso de las escuelas que reciben subvención fiscal, la cantidad de matrícula es un factor determinante de los recursos con los que contarán para operar, y la pérdida de alumnos sube considerablemente el costo de educar a cada uno de los que quedan. Es por ello que, en el contexto del actual sistema, las variaciones en la matrícula se han considerado un indicador de eficiencia.

Tanto en las escuelas municipales como en las particulares subvencionadas se observó una tendencia al crecimiento de la matrícula entre 1990 y 1993. Las escuelas particulares, que atienden al 33% de la matrícula subvencionada, crecieron en un 3,3% en eje período. Las municipales, que atienden al 59 % de esta matrícula, lo hicieron en un 0,9%.

---

(1) (Marín y otros, (1992), "Descripción y evaluación del proceso de desarrollo curricular en Chile"; Investigación MECE-Media, Santiago, Ministerio de Educación, en: Montt, P. y Serra, P., (1993): "La descentralización educativa en Chile: el traspaso de la educación a los municipios", Borrador para discusión).

**Cuadro N° 11**  
**Evolución de la Matrícula 1990-1993**  
**Escuelas Subvencionadas**

Escuelas	1990	1993	Variación	%
Municipales	1.739.592	1.756.459	+16.867	0,9
Part. Subv.	952.536	984.837	+32.301	3,3

Fuente: El Perfeccionamiento de la Descentralización Educativa: Hacia un Primer Balance, Gabinete Subsecretario, Ministerio de Educación, Santiago, 1993.

Según lo muestra el cuadro n° 11, la matrícula de las escuelas particulares subió en forma más significativa que lo que lo hizo la de las escuelas municipales. Sin embargo, en éstas el crecimiento es más significativo puesto que esta tendencia revierte la disminución radical de alumnos que se observó en la década de los 80. Las evidencias muestran que, entre 1982 y 1990, el sector municipal experimentó, en promedio, una disminución de 3,2% de la matrícula al año (Espínola, 1993). Las particulares estarían creciendo a razón de un 1,1% anual, lo que indica un ritmo de crecimiento menor al observado en la década del 80, que fue a razón de un 3,2% al año.

En síntesis, aún cuando hay una tendencia positiva en el sector municipal, que deja de perder alumnos como en los ochenta, y empieza a captar más alumnos, el mismo aún no alcanza la necesaria eficiencia para captar alumnos de las particulares. En definitiva, las diferencias de matrícula determina que las escuelas municipales resulten más costosas que las particulares.(1). Por otra parte, el aumento de matrícula en el sector municipal puede deberse simplemente a aumentos de la población escolar y que no esté reflejando intentos por captar más alumnos, o que los municipios estén respondiendo positivamente al incentivo financiero asociado al aumento de matrícula.

(1) Las escuelas municipales ya eran más costosas en 1989, principalmente porque la mayor parte de las escuelas uni, bi y tri docentes, de escasos alumnos, rurales y pobres, son municipales. Estas escuelas son de un alto costo por alumno y la subvención rural que ha habido hasta 1993 no alcanza para cubrir los gastos de las escuelas muy pequeñas.

Finalmente, las cifras nacionales, aunque elocuentes, esconden diferencias significativas entre municipios. Así, los responsables del crecimiento del 0,9% son solamente el 60% de los municipios, puesto que en el 40% restante se ha producido una pérdida de matrícula. Estudiar las razones de estas pérdidas, distinguiendo entre las que obedecen a razones de gestión y las ajenas al manejo de las escuelas, es el propósito del estudio que estamos comenzando.

#### AUMENTO DE LA DOTACION DE PROFESORES (1)

Los datos sobre aumento de matrícula analizados en el punto anterior, muestran que en las escuelas municipales hubo un aumento promedio de un 0,9% entre 1990 y 1993. Este aumento, aunque pequeño, y la existencia de posibles razones pedagógicas o curriculares, hacían esperable un cierto crecimiento de la dotación docente. En efecto, durante ese período se contrataron más profesores, pero su número

excedió con creces al pequeño aumento de alumnos detectado. Los datos del MED muestran que mientras la matrícula subió en un 0,9%, la dotación de profesores municipales subió en un 9,6%. (2)

Las cifras del cuadro N° 12 indican claramente que hay una desproporción entre el aumento de la matrícula y el de docentes, y que este aumento apunta a una sobredotación, toda vez que la contratación de docentes adicionales se ha dado en comunas en las que la relación profesor/alumno oscila entre 1:10 y 1:22. La sobredotación se transforma en problema serio en el marco de las restricciones económicas que los mismos administradores de los municipios se encargan de hacer notar al gobierno. De acuerdo a los cálculos iniciales, para fijar el valor de la subvención por alumno, ésta resulta rentable cuando la relación profesor/alumno es de 1:45 (el máximo de alumnos permitidos por profesor) y que bajo de 35 alumnos deja de serlo totalmente.

Es difícil pensar que la diversificación curricular pueda estar entre las razones de

(1) Este análisis se realiza solamente sobre la base de datos del sector municipal, ya que el MED carece de información para el sector particular.

(2) Se sugiere que en el sector municipal también habría aumentado el número promedio de funcionarios administrativos. "...informaciones preliminares de uso de la subvención, nos estarían señalando que las dotaciones de personal de los DAEM y Corporaciones han crecido en términos inquietantes" (Ríos, F., 1993, "Notas respecto de la descentralización de la educación", Documento de circulación restringida, Ministerio de Educación. Con los datos que disponemos al escribir este documento no pudimos corroborar dicha afirmación.

**Cuadro N° 12**  
**Variaciones en la Dotación de Profesores (1990-1993)**

Región	1990	1993	Variación	%Aumento
I	2.571	3.106	+ 535	20,8
II	2.806	3.445	+ 639	22,8
III	1.794	2.010	+ 216	12,0
IV	3.287	3.987	+ 700	21,3
V	8.393	7.807	- 586	----
VI	3.989	5.357	+ 1.368	34,3
VII	6.521	7.166	+ 645	9,9
VIII	11.579	11.519	- 60	----
IX	5.655	6.204	+ 549	9,7
X	7.834	8.547	+ 713	9,1
XI	743	846	+ 103	13,9
XII	1.110	1.224	+ 114	10,3
R.M.	17.745	20.138	+ 2.393	13,5
<b>Totales</b>	<b>80.967</b>	<b>88.752</b>	<b>+ 7.785</b>	<b>9,6</b>

Fuente: Ministerio de Educación, División de Planificación y Presupuesto, Santiago, 1993.

este aumento inorgánico del número de profesores en el sector municipal, puesto que, según los datos que ya hemos revisado, ésta han sido muy escasa durante este período. Cabría estudiar si este aumento se debe, en alguna medida, a las situaciones curriculares extraordinarias, como es el caso de la educación especial que atiende a niños con seis tipos diferentes de déficit, o la de los liceos técnico-profesionales que tienen planes diferenciados según las especialidades. Tendemos a pensar que estas situaciones son las menos dentro del sistema municipal, y que en todo caso no justifican

un aumento de casi el 10% de la dotación de docentes en un período de tres años.

Por otra parte, es posible postular que el mejoramiento salarial de los profesores en el sector municipal, estaría haciendo más atractivo emplearse como docente. Junto a esto, las cifras de variaciones en el número de docentes por años, sugieren que el aumento más significativo se habría producido después de la democratización de los municipios, en 1992 (LOCE N° 19.130; marzo 1992), lo que estaría indicando que las autoridades democráticamente elegidas se

encuentren en situación más vulnerable para recibir presiones políticas o para otorgar favores políticos.

Finalmente, sostenemos que, más que producto de una gestión municipal ineficiente, la sobredotación de profesores está siendo, en gran parte, el resultado de las contradictorias y confusas señales económicas que están llegando a los municipios desde el gobierno central, entre las que la facilidad para asignar fondos extraordinarios para cubrir déficits es la más importante. Discutiremos estas señales en el próximo punto.

El gobierno se ha hecho cargo de esta situación y, en este momento, se analizan diversas estrategias para solucionar el problema. Entre ellas, el perfeccionamiento de un programa de jubilaciones, un sistema de retiros voluntarios y un plan de reconversión, no solamente hacia especialidades pedagógicas en falencia, sino a otras ramas de los servicios o de la actividad productiva en el caso de los profesores de las escuelas técnicas (Montt y Serra, 1993). También se menciona la posibilidad de fijar desde el centro un techo a las contrataciones, lo cual sería extremar aún más el centralismo que impera en materia de financiamiento y administración de personal. Por último, se discuten otras medidas que sería urgente implementar: la regionalización de las negociaciones de los docentes y la suspensión de los aportes

extraordinarios (Ríos, 1993 y Montt y Serra, 1993).

## LAS CONTRADICTORIAS SEÑALES DEL GOBIERNO CENTRAL

El discurso explícito del MED respecto a los municipios, ha sido de fomento a la gestión autónoma y de eficiencia. Al mismo tiempo, manda señales que contradicen este discurso al imponer limitaciones muy concretas a la autonomía y a las posibilidades de independizarse del nivel central. Desde educación, la solución al déficit municipal ha sido abordada con un manejo financiero centralista, burocrático y que se opone fuertemente el discurso de la autonomía local. Se ha optado por dar solución a los déficits en forma coyuntural, es decir, cuando estos se presentan, cosa que sucede en la mayoría de los municipios.

Pero no sólo la modalidad de asignación de recursos de educación es la que manda señales equívocas a los municipios. Los controles ejercidos por la Contraloría, también atentan contra una mayor eficiencia en la gestión, ya que impide a los municipios actuar con oportunidad, refuerza la cultura del temor a correr riesgos y los involucra en una burocracia altamente inconducente (Montt y Serra, 1993). Por otra parte, el

Estatuto Docente impide a los municipios (y no así a las escuelas particulares) definir una política de personal acorde con las necesidades, ya que impone severas rigideces. En virtud del ED, resulta prácticamente imposible terminar con los contratos de los profesores sobrenumerarios o ineficientes y con el aumento de remuneraciones de acuerdo a la antigüedad en el cargo y no a la eficiencia y los resultados. Esto último resulta especialmente oneroso en un sistema en el cual el promedio de edad de los docentes es de 45 años.

Finalmente, frente a la dificultad para solucionar el problema del déficit municipal de una manera más descentralizada, además del MED, aportan recursos extraordinarios el Ministerio del Interior, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), y el Ministerio de Hacienda. Nos detendremos a analizar el mecanismo en el caso de educación, más directamente relacionado con el proceso que analizamos.

Con el objeto de cubrir los déficits, se creó un Fondo de Recursos Complementarios (FRC), que representó el 7% del

presupuesto destinado a educación en 1992 (Montt y Serra, 1993).<sup>(1)</sup> Los criterios para determinar el número de profesores en las escuelas, contenidos en el Estatuto Docente, son la matrícula en cada establecimiento por niveles y cursos, y la modalidad curricular. Las dotaciones que las escuelas estimen, deben ser aprobadas por los Departamentos Provinciales de Educación. En caso de que la dotación sea vetada, el municipio puede apelar a una comisión formada por el alcalde, el subsecretario de desarrollo regional y el de educación. En la mayoría de los casos, la comisión aprueba el número de profesores contratados, por encima de los acordados y, entonces, se recurre al Fondo de Recursos Complementarios para cubrir el pago de esas remuneraciones. De este modo, además de fomentar la burocracia y perder tiempo, puesto que esto se da en "...casi todos los municipios del país". (Montt y Serra, 1993), se generan señales equivocadas que impiden que los municipios se hagan cargo en forma responsable de la gestión y, específicamente, de la contratación de personal. A esto hay que agregar el hecho que las negociaciones entre profesores

---

(1) En gran medida por la sobredotación docente, se producen críticas de falta de recursos, y el gobierno, para evitar males mayores, recurre a los aportes extraordinarios. En el corto plazo se quiere llegar a que los municipios cubran estos déficits con aportes propios, por lo que insiste en hablar de aporte municipal, en tanto los municipios hablan de déficit y lo atribuyen al bajo valor de la subvención (Entrevista a Iván Nuñez, Asesor del Ministerio de Educación, en marzo de 1993).

y autoridades se realizan a nivel de gobierno central, y en ellas no tienen voz alguna los municipios, responsables, finalmente, de la administración del personal docente.

En la práctica, el recurrir a fondos extraordinarios ha significado una vuelta a la asignación de recursos de acuerdo a las necesidades, procedimiento que atenta, no sólo contra una descentralización efectiva, sino contra cualquier intento por hacer más eficiente la gestión municipal y, lo que es más grave, contra los intentos por mejorar la calidad de la educación que entregan los establecimientos municipales. La práctica pedagógica de las escuelas se ve afectada en la medida que se anula el incentivo para conseguir nuevos alumnos mejorando la calidad de la oferta.

El gobierno busca poner término a esta situación por dos vías: I) la Ley de Rentas Municipales, que permite que los municipios obtengan más recursos territoriales y que dispongan de mayor discrecionalidad para usarlos, y II) la reforma a la Ley de Subvenciones, que las sube incrementando los factores por los que se multiplica la Unidad de Subvención Educativa (USE).

De aprobarse estas reformas legales, será posible suspender definitivamente los aportes extraordinarios.

Para concluir, queremos enfatizar que, sin desconocer el rol de la ineficiencia municipal en los déficits producidos, éstos no pueden ser atribuidos enteramente a la mala gestión municipal (1). Es necesario dar el peso que corresponde a las medidas que ha tomado el gobierno central, que quiere solucionar problemas pero que termina en un excesivo centralismo y en una actitud protectionista que no favorece en nada la gestión responsable de parte de los municipios.

#### DISCUSION FINAL :

La descentralización educativa en Chile se ha llevado a cabo bajo dos períodos políticos de ideologías diferentes. El gobierno democrático que accede en 1990 privilegia la continuidad y opta por construir sobre los logros alcanzados en el período anterior, corrigiendo las ostensibles fallas (principalmente en el área de la equidad) en la implementación

---

(1) Como tampoco puede ser atribuido al bajo valor de la subvención. La creación de escuelas particulares subvencionadas en forma continua es un desmentido a este argumento; si no fuera rentable, los privados no participarían en la actividad educativa.

(2) Esta opción representa, a nuestro modo de ver, una madurez política poco habitual en los países del tercer mundo, en los cuales los cambios de gobierno, por lo general, van acompañados de medidas que intentan borrar las de la gestión precedente, con los consiguientes retrocesos que no hacen más que retardar el desarrollo.

del modelo(2). En el período que va entre 1990 y 1993 el gobierno reasume la conducción del sistema escolar, e intenta reparar el costo social de una política de mercado aplicada desde el centro, prácticamente sin regulación, y que generó enormes desigualdades. Las medidas que afectan las prácticas pedagógicas en las escuelas denotan, por una parte, una preocupación por aportar a los establecimientos más recursos, más textos, más equipamiento y más apoyo técnico y, por otra, por estimular la conducción y el enriquecimiento de los procesos pedagógicos en las escuelas mismas. Al mismo tiempo, la focalización selectiva de recursos hacia las escuelas más débiles en términos académicos y de gestión, hacen a una procuración por "subir el piso" de las más pobres y por acortar la brecha entre ellas y las más ricas. Sin embargo, a pesar de las medidas orientadas a favorecer la gestión pedagógica en las propias escuelas, como la creación de Consejos de Profesores, el incentivo a la elaboración de Proyectos de Mejoramiento Educativo y la puesta a disposición de las escuelas de fondos para uso discrecional a través de los PME, ellas aún no han logrado niveles significativos de autonomía. Esto se debe, principalmente, a que en el nivel local se reproduce la burocracia y el centralismo del cual el Ministerio de Educación no se ha podido deshacer, y a la indefinición de las competencias correspondientes a cada uno de los niveles: el MED, los Departamentos

Provinciales, los Departamentos de Educación Municipal y las escuelas.

En el ámbito de la gestión y del financiamiento, las políticas de los 90 han sido menos exitosas. Se intentó reparar el costo de la desvalorización de la subvención y la disminución general de recursos para educación que se produjo en la segunda mitad de la década de los 80. Este propósito no ha sido fácil de implementar y, en muchas dimensiones, es posible sostener que ha habido una vuelta al centralismo, un aumento de la burocracia y se ha coartado de manera importante la autonomía y la eficiencia de los niveles locales. Recordemos las negociaciones entre profesores y gobierno en las que no participan los niveles locales, la definición en el Estatuto Docente de las dotaciones ideales y la impredecibilidad de la distribución de los recursos extraordinarios. En relación a este último punto, no se trata de coartar el flujo de recursos desde el nivel central, sino de corregir, tanto los criterios como mecanismos de asignación, y de lograr definiciones comunes desde las diversas fuentes. Estos aportes debieran hacerse más transparentes, uniformes y, definitivamente, con mayor participación del nivel local.

Nuestro análisis de la descentralización plantea preguntas generales sobre la relación entre el centro y el

nivel local, la fuerza relativa de cada uno de los niveles y las atribuciones que corresponden a cada uno. Si bien muchas de las debilidades de la reforma chilena en el período del gobierno militar se debieron a que los niveles locales fueron dejados prácticamente solos frente a un gobierno central que se marginó, casi completamente, de los problemas surgidos en los municipios, también es cierto que las fallas de estos primeros años de los 90 se deben a que el gobierno central reasumió con demasiada intensidad la conducción e impide que el nivel local asuma, con responsabilidad y autonomía, la solución de sus propios problemas.

Por otra parte, surge la pregunta por la eficiencia del mercado para regular el servicio educacional y el carácter de los controles centrales que se requieren para contrarrestar los efectos estratificadores. De

nuestro análisis se desprende que, en educación, el mejoramiento de la calidad y de la relevancia, y el logro de la equidad, sólo pueden obtenerse con un centro firme y coherente en su conducción. Diferente a lo que se ha hecho hasta ahora, la conducción debe aplicarse, de preferencia, al fortalecimiento de las estructuras administrativas locales, a la educación de la demanda y a la creación de las condiciones para que las escuelas asuman el proceso pedagógico.

Los resultados de este estudio muestran que la descentralización en Chile aún tiene mucho que corregir en términos de conducción central y de preparación y entrenamiento de los niveles locales e intermedios para que se hagan cargo, con eficiencia, de las nuevas funciones y servicios que deben prestar a la comunidad.

## Referencias

- Ball, S.J., 1990, *Politics and Policy Making in Education: Explorations in Policy Sociology*, London, Routledge.
- Ball, S.J., 1993, *Education Markets, Choice and Social Class: The market as a class strategy in the UK and the US*, unpublished paper, Centre for Educational Studies, King's College, London.
- Bravo, V. y Pino, S., 1992, "Las finanzas del sector municipal", en Irarrázaval, I., (Coord.), *Problemas y Propuestas para el sistema de financiamiento municipal*, Documento de Trabajo, Santiago, Centro de Estudios Públicos.
- Brown, D. J., 1990, *Decentralization and school-based management*, New York, The Palmer Press.
- Browne, R. and Ball, S. J., 1990, *Reforming Education and Changing Schools: Case Studies in policy Sociology*, London, Routledge.
- Castañeda, T., 1990, *Para combatir la pobreza*, Santiago, Centro de Estudios Públicos.
- Corvalán, A.M., 1990, *El financiamiento de la educación en período de austeridad presupuestaria*, Santiago, UNESCO/OREALC.
- Cox, C., 1989, "La oferta de políticas en el área de educación, actores y propuestas", en : Garretón, M.A., (Ed.), *Propuestas políticas y demandas sociales*, Vol. I, Santiago, FLACSO.
- Cox, C., 1993, *Las Políticas de los Noventa para el Sistema Escolar*, Documentos de Trabajo, MECE, Santiago.
- *Educación de Calidad para Todos: Informe de Gestión 1990-1993*, Ministerio de Educación, Santiago, 1993.
- Espínola, V., 1992, *Decentralization of the Education System and the introduction of market rules in the regulation of schooling: the case of Chile*, Documento de Discusión, Santiago, CIDE.
- Espínola, V., 1993, *The educational reform of the military regime in Chile: the school system's response to competition, choice and market relations*, PhD Thesis, University of Wales, Great Britain.
- Infante, M.T. y Schiefelbein, E., 1992, *Asignación de recursos para la*

- educación básica y media, Documento de circulación restringida.
- **Inversiones en Educación y Remuneraciones del Magisterio**, Ministerio de Educación, septiembre, 1993.
  - **Martelli, G. , 1992, El sistema financiero municipal chileno: problemas, desafíos y propuestas**, Santiago, Centro de Estudios Municipales Cordillera.
  - **Montt, P. y Serra, P. , 1993, La descentralización educativa en Chile: el traspaso de la educación a los municipios**, Santiago, borrador para la discusión.
  - **Núñez, L. , González, L. E. , y Espinoza, O. , (1993), La práctica de la planificación educativa en el contexto del proceso de descentralización en Chile**, Documento presentado al seminario-taller regional: "Descentralización y planificación de la educación en países de América Latina", Río de Janeiro, Brasil, 18-20 de octubre de 1993.
  - **Prawda, J., 1992, Educational decentralization in Latin America, lessons learned**, Washington, The World Bank.
  - **Programa de las 900 Escuelas**, Ministerio de Educación, 1993.
  - **Reimers, F., 1990, Deuda externa y financiamiento de la educación: su impacto en latinoamérica**. Santiago, UNESCO/OREALC.
  - **Ríos, F., 1993, Notas respecto de la descentralización de la educación**, documento de circulación restringida, Santiago, Ministerio de Educación.
  - **Winkler, D. R. and Rounds, T., 1993, Municipal and private sector response to decentralization and school choice**, Washington, The World Bank.

## Cambios en los Patrones de Gestión Educativa en el Contexto de la Reforma del Estado \*

por: Guiomar Namó de Mello / Rose Neubauer da Silva \*\*

*Este documento analiza las distintas experiencias de gestión educativa que se han dado en el Brasil en los diferentes Estados y Municipios y la relación de éstos con el Gobierno Central.*

*Dicho análisis se enriquece al ser encuadrado dentro del contexto histórico-político brasileño de las últimas décadas.*

*A partir de él, puede señalarse el "proceso por el cual las experiencias de gestión educativas fueron adoptadas, implementadas o abandonadas".*

*Los casos presentados reflejan un espectro bastante amplio, incluyendo realidades socio-educativas y económicas muy diferenciadas. El análisis debe entenderse como de carácter exploratorio, de forma tal que las hipótesis emergentes tienen el carácter de orientación para nuevos estudios en contextos semejantes.*

### Introducción:

El Brasil, a diferencia de la mayoría de los países latino-

---

(\*) Este artículo fue escrito en marzo de 1993, a partir de la investigación realizada en el IESP - Instituto de Economía del sector público - organismo ligado a la FUNDAP, San Pablo, Brasil, con financiamiento del IPEA - Instituto de Pesquisa Económica Aplicada del Gobierno Federal. Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Desconcentración y Descentralización de la Educación, Paraguay, marzo 1994.

(\*\*) Guiomar Namó de Mello es técnica del Banco Mundial para Asuntos Educativos en el departamento de América Latina y Caribe. Rosa Neubauer da Silva es investigadora del IESP / FUNDAP y de la Fundación Carlos Chagas, San Pablo, Brasil.

americanos, nunca tuvo un sistema de enseñanza centralizada a nivel del Gobierno Federal. Desde los inicios de la colonización, la educación básica fue delegada a los gobiernos estatales (provincias, en esa época), quedando la instancia nacional como responsable de la educación de la élites, o sea, de la enseñanza superior. Al inicio de este siglo, los Municipios comienzan a participar con los Estados en la educación elemental; quedando con el 30% de esa responsabilidad ya en la década del 50. En contrapartida, la enseñanza media, prácticamente delegada a la iniciativa privada hasta mediados del los años 30, acabaría siendo paulatinamente asumida por los gobiernos estatales en los últimos 50 años. Esta división desarticulada y poco clara de las competencias, resultante de la omisión de las diferentes esferas gubernamentales mas que de un planeamiento sistemático y organizado, tuvo consecuencias desastrosas para el sistema educativo. Por una parte, originó la aparición de un modelo de gestión centralizador y autoritario, tanto a nivel del Gobierno Federal, que concentró para sí la capacidad de recaudar recursos, como a nivel de los Estados que nunca distribuyeron a los Municipios la parte de los recursos recibidos del Gobierno Federal, para que desarrollasen e implementasen sus sistemas de enseñanza. Por otro lado, eso redundó en la duplicación de esfuerzos y en arreglos políticos casuísticos que contribuyeron a una desarticulación, cada vez mayor, del sistema.

Conjuntamente con esta situación, se produjeron en Brasil debates sobre propuestas de reformas de gestión de la enseñanza, principalmente en dos momentos:

- En la apertura política de finales de la década del 70, frente a la promulgación de la nueva Constitución Federal, con definición de elecciones directas para la Presidencia de la República; periodo que tuvo en la elección de gobernadores de 1982 un momento decisivo para la implementación de nuevas políticas educativas;
- En los últimos años de la década del 80 hasta la actualidad, esto es, dentro del marco de la nueva Constitución promulgada en 1988.

Las elecciones de 1982, en Estados y Municipios de gran importancia política y económica, resultaron en innumerables y diferentes esfuerzos de los nuevos gobiernos estatales en el sentido de democratizar la gestión de la maquinaria pública y, dentro de ella, la educativa, incluyendo, en este último caso, tanto cuestiones administrativas como pedagógicas. Ese proceso afectó, también, a muchos sistemas municipales de enseñanza de pequeño, mediano o gran tamaño. Estos últimos estuvieron representados por las capitales de los Estados en los cuales la oposición triunfó,

en la medida en que los gobernadores electos eligieran a los intendentes de las capitales. Muchas de esas experiencias inspiraron varias disposiciones del capítulo sobre Educación de la nueva Carta del 88.

Lamentablemente, la mayoría de esas experiencias iniciales, así como otras que le siguieron, no han sido objeto de estudios capaces de registrar y documentar el proceso por el cual fueron adoptadas, implementadas o abandonadas en los últimos quince años, muchas medidas de política educacional. Se sabe muy poco sobre las actuales tendencias o cambios que están ocurriendo en la gestión educativa de innumerables localidades y regiones del país porque son aún incipientes e incompletas las informaciones sobre nuevas formas de gestión que se estarían llevando a cabo por iniciativa de los gobiernos municipales y estatales o por medio del acuerdo de esas dos esferas entre sí o con otras instancias públicas o privadas, con o sin participación del Gobierno Federal.

Es posible suponer que los Estados y Municipios en los cuales los esfuerzos por cambiar la gestión educativa, ya poseen una historia de más de 10 años, presentan, en relación con tentativas

más recientes, diferencias que sería interesante examinar. Valdría la pena verificar también si a lo largo de la década del 80 ocurrieron cambios en la concepción de aspectos claves de la gestión, tales como la democratización, participación o descentralización, y hasta qué punto esos cambios implicaron una ruptura, redireccionamientos o ajustes en las políticas educacionales implementadas.

Este artículo hace un análisis de doce estudios de caso, objeto de una investigación realizada durante 1992/93, la cual, partiendo de los presupuestos antes explicitados, trató de garantizar en la muestra elegida la presencia de Estados y Municipios en los cuales la emergencia de nuevos patrones de gestión educacional, ya tenían lugar desde el inicio de los años 80, tanto como la de aquellos en los cuales ese proceso es más reciente, coincidiendo aproximadamente con el final de la década, cuando fue promulgada la nueva Constitución Federal. Dicha investigación procuró incorporar, además de ese criterio básico, estudios de caso sobre experiencias en diferentes regiones del país y en sistemas de enseñanza de pequeña, mediana y gran dimensión.

## Objetivos y límites del análisis:

A partir de 1982, el marco legal en el cual se basaban los

sistemas de enseñanza -o sea, las leyes 4024/61 y 5692/71- fue reinterpretado y ajustado para incorporar la puesta en marcha de medidas de descentralización, municipalización y democratización de la educación, principalmente en los niveles elemental y medio, compatibles con los compromisos y propuestas que venían formulándose en el ámbito de oposición al Estado autoritario, ocasionando cambios en la organización y gestión de esos sistemas.

Muchas de esas propuestas ganaron fuerza en el proceso constituyente y se legitimaron, aunque con cambio de énfasis y con reajustes, en la medida en que se efectuó el tránsito hacia el Estado de Derecho y se inició el fortalecimiento de las instituciones democráticas del país. De este modo, tanto para los cambios que se iniciaron durante el periodo autoritario, como para los que surgieron al final de los 80, la Constitución Federal promulgada en 1988, representa un importante marco. Por lo menos cinco puntos de la misma merecen ser destacados especialmente:

- En primer lugar, los principios de gestión democrática ganaron fuerza constitucional inspirados en las experiencias de descentralización y participación que ya estaban en curso. Al mismo tiempo, como cabe en una Ley Mayor, la Constitución dejó abierta las diversas formas y mecanismos por los cuales la democratización de la gestión de la enseñanza se efectuaría en un país de dimensiones continenta-

les y de realidades educacionales marcadas por profundas diversidades y desigualdades.

- La reforma tributaria impulsada por la Carta amplió significativamente los fondos disponibles para que los Estados y Municipios pudieran prestar los servicios bajo su jurisdicción, descentralizando los recursos y las competencias para recaudarlos.
- La distribución de los fondos percibidos mediante impuestos que, al definir los mínimos a ser destinados obligatoriamente por las tres esferas del gobierno al mantenimiento y al desarrollo de la educación, representó una garantía constitucional de recursos para el área.
- La división de competencias establecidas constitucionalmente, respecto a la provisión de los servicios educacionales, consagró la existencia de los sistemas municipales de enseñanza y reforzó la responsabilidad de los Municipios en la educación pre-escolar y elemental obligatoria.
- El dispositivo constitucional provisorio determinó que, en los diez años siguientes a la promulgación de la Nueva Carta, el 50% de los recursos representados por la percepción de impuestos en los tres niveles gubernamentales, fuesen destinados a la universalización y a la mejoría

cualitativa de la enseñanza elemental y a la erradicación del analfabetismo.

Los dispositivos constitucionales federales, desdoblados posteriormente por las Constituciones Estaduales y las Leyes Orgánicas Municipales trazaron, de esa forma, un marco básico para que las reformas educacionales pudiesen ser consolidadas o introducidas en los diferentes niveles en vista de la racionalización de las formas de financiamiento y gestión y de la mejoría de la calidad del servicio educacional prestado por el sector público.

Innumerables factores han dificultado el examen y la evaluación de las consecuencias que, efectivamente, los mandatos de la Constitución Federal están produciendo en los sistemas de enseñanza del país, tanto en aquellos donde el proceso del cambio educativo ya se había desencadenado, cuanto en aquellos para los cuales los nuevos dispositivos de la Constitución fueron decisivos para dar inicio a tales cambios.

El primero de esos factores proviene de la falta de claridad del propio texto constitucional respecto de la definición de las competencias de las tres esferas de gobierno, en la medida en que instituye los sistemas municipales de enseñanza pero no define entre las competencias de los Municipios la de legislar sobre su propio sistema. El segundo, se refiere a la ausencia de directivas nacionales

para promover formas efectivas de cooperación entre los Estados y los Municipios, que deberían emanar del texto constitucional por iniciativa del Gobierno Federal en consulta con esos otros niveles de gobierno.

No se puede ignorar tampoco que la limitación de la capacidad de inversión del sector público, a causa de la crisis económica, disminuyó significativamente los recursos destinados a las políticas sociales en general y a la educación en particular. Sin embargo, a primera vista, aunque parezca paradójal, eso viene actuando mas bien como un factor retardador que como facilitador para la emergencia de patrones de gestión mas democráticos y de formas de financiamiento mas racionales. En la medida en que la crisis económica se manifiesta en un período de reorganización institucional e inestabilidad política, ella dificulta a los gobiernos federal, estadual y municipal la adopción de las medidas que serían necesarias para implementar cambios más profundos en la educación, los cuales, muchas veces, van contra los intereses ya establecidos.

Asociado a la crisis de inversión del sector público, otro factor ha contribuido a dificultar una comprensión mas abarcativa de los cambios que están ocurriendo en el escenario educacional brasilero considerando su dimensión , compleji-

dad y diversidad regional. Se trata de la falta de cambios efectivos en las fuentes complementarias de financiamiento, especialmente del "Salario-Educación", administrado por el FNDE, y de los recursos destinados a la asistencia al estudiante, gerenciosados por la FAE. Aunque esas cuestiones no fuesen materia constitucional, deberían haber sido adaptadas al espíritu de la nueva Carta. En la medida en que esos recursos continúen centralizados por el gobierno federal y regulados por las mismas normas que los regían en el orden constitucional anterior, la principal fuente de financiamiento para la expansión y la mejoría de la enseñanza en los Estados y Municipios y, en varios de ellos, la única fuente, permanecerá sujeta a arreglos políticos casuísticos entre gobiernos estatales y municipales y el gobierno federal.

El tercer factor que dificulta la medición de las consecuencias de las disposiciones de la Constitución de 1988, es la falta de mecanismos legales e instituciones complementarias que permitan organizar un sistema efectivo de informaciones sobre el conjunto de recursos que, por obligatoriedad constitucional, deberían ser destinados a la enseñanza, considerando simultáneamente la descentralización tributaria, la distribución de los impuestos, tanto de los Estados como de los Municipios, y la obligatoriedad de destinar el 50 % de los mismos a la enseñanza elemental y a la erradicación del analfabetismo.

Tal sistema de información, si existiese, podría ser combinado con otros datos sobre las realidades regionales y locales, disponibles por las encuestas del IBGE, a fin de producir indicadores para monitorear y evaluar la actuación de los diferentes niveles de gobierno en la provisión de los servicios educacionales, formular políticas de compensación de desigualdades y de discriminación positiva y establecer categorías de análisis para identificar y comparar mas sistemáticamente las innumerables experiencias regionales y locales dirigidas a la mejoría de la educación elemental.

En ausencia de un sistema como el mencionado, las informaciones disponibles son fragmentarias y poco comparables. Se sabe, por observaciones asistemáticas, que a partir de finales de los años 80 muchos Municipios asumieron más de lo que ya hacían, respecto de la enseñanza elemental y pre-escolar y que, en algunos casos, eso significó la introducción de formas innovadoras de gestión educativa y escolar. Pero también se sabe que, en muchos de ellos, la obligatoriedad de destinar el 25 %, como mínimo, de su presupuesto para el mantenimiento y desarrollo de la enseñanza no ha sido cumplida, en función de la pobreza y la falta de capacidad de gerenciamiento local. Se presume, también, que las desigualdades educacionales se

vienen acentuando. Se desconoce, por otra parte, cualquier tentativa de obtener información y controlar y fiscalizar si los Estados y Municipios están observando la obligatoriedad de destinar el 50 % de sus recursos al mantenimiento y desarrollo de la enseñanza, a la universalización del nivel elemental y a la erradicación del analfabetismo.

Los dirigentes del área educativa y los estudiosos de la educación disponen, muchas veces, de informaciones sobre regiones y localidades en las cuales se está realizando un esfuerzo considerable para la mejoría de la organización y la calidad de la enseñanza. No existe, en tanto, un sistema que permita agregar y analizar esas informaciones para el país como un todo.

También es verdad que, por iniciativa de los gobiernos estatales o por presión de diversas entidades asociativas de los Municipios, van apareciendo nuevas formas de cooperación entre Estados y Municipios, en la búsqueda de racionalizar la oferta y mejorar la calidad del servicio educativo ofrecido a la población de cada localidad. Pero, tampoco aquí existe un seguimiento que permita evaluar los resultados de estas tentativas, ni juzgar si el Gobierno Federal está contribuyendo efectivamente en el proceso de cooperación entre Estados y Municipios, por medio de políticas más generales de financiamiento y gestión a las cuales puede inducir, en la medida en

que continúa gerenciando recursos supletorios de gran magnitud.

Todo ese movimiento que está ocurriendo en la educación del país carece, por lo tanto, de un seguimiento que permita analizar tendencias, comparar experiencias, evaluar resultados y derivar de ese conjunto de iniciativas, relaciones que permitan un esfuerzo coordinado para la mejoría de la calidad de la educación. En cuanto a ello, el desempeño de los sistemas de enseñanza continua presentando índices preocupantes de mala calidad, reflejados en las estadísticas sobre repitencia, deserción, desfasaje, sobre-edad y otros indicadores.

Es a partir de este cuadro que deben ser analizados los estudios de caso aquí presentados. El espectro seleccionado es bastante amplio, incluyendo realidades socio-educacionales y económicas muy diferenciadas, experiencias de diversa naturaleza y duración. Si, por un lado, esa diversidad enriquece la investigación, por otro, limita el análisis a realizar, que debe ser entendido como de carácter exploratorio, en vistas a la propuesta de hipótesis para orientar nuevos estudios sobre realidades semejantes a las que fueron aquí examinadas e, inclusive, estudios de tipo históricos, que permitan rescatar y evaluar los esfuerzos hechos para descentralizar y

democratizar la gestión de la enseñanza pública, aún antes que la Constitución así lo determinase.

La multiplicación de tales estudios será de importancia fundamental para la acumulación de conocimientos que permitan un mayor grado de generalización y para desarrollar metodologías adecuadas a la realización de

comparaciones y evaluaciones. Esa línea de investigación no solo posee importancia académica. Es fundamental para formar una base sólida en la formulación de directivas y políticas orientadoras de modelos de gestión que favorezcan una indudable mejoría del desempeño y de la eficiencia de los sistemas de enseñanza pública del país.

## Antecedentes: Minas, Parana y Municipio de San Pablo

En muchos países, los años 80 fueron señalados por cambios bastante significativos en la estructura institucional y en la forma de intervención del Estado como formulador y gestor de las políticas públicas. Esos cambios se acompañaron por un intenso debate sobre el papel del Estado, su tamaño y forma de organización, teniendo como telón de fondo la crisis del Estado de Bienestar Social en los países desarrollados, los avances tecnológicos que afectaron de modo profundo las relaciones de trabajo y la organización del proceso productivo y, sobre el fin de la década, las transformaciones políticas del este europeo.

A partir de mediados de los años 80, la cuestión del Estado también dominó el escenario político y económico brasileiro, acrecentado por el problema del

enorme déficit del sector público y de la casi parálisis de su capacidad de inversión. Además, el país vivió esa década enfrentando tareas políticas e institucionales urgentes, tales como la movilización para las elecciones directas para presidente y la Asamblea Nacional Constituyente, lo que dificultó que la reforma del Estado se explicitase con la misma contundencia con que lo hizo en países de regímenes políticos estables y consolidados.

Sin embargo, se puede afirmar que la crítica a los vicios y al gigantismo de la maquinaria pública, así como a la falta de calidad y adecuación de los servicios por ella prestados respecto de las necesidades de la mayoría, estaba ya presente y bastante clara, durante todo el proceso de movilización política

que caracterizó el inicio de los años 80. Aún considerando las divergencias ideológicas, parecía existir un razonable grado de consenso en torno de algunos puntos decisivos: el gigantismo y la centralización de la maquinaria pública del Brasil constituían una traba a la prestación de servicios con eficacia y eficiencia; la ausencia de controles públicos sobre la gestión del Estado y de mecanismos que obligasen a la transparencia y a la presentación de las cuentas, favorecían la corrupción, el clientelismo y el corporativismo. Era importante que esos problemas fueran visibles para la sociedad y que ésta se organizase para dar soporte político a los cambios que serían necesarios para desprivatizar al Estado, racionalizarlo y colocarlo al servicio del interés público y no de grupos minoritarios con mayor poder de presión.

Algunos de los estudios de caso aquí analizados, permiten inferir cómo ese debate y las propuestas que provocara, afectaron o continúan afectando la formulación de políticas educacionales. Tomando como referencia los Estado de Paraná y Minas Gerais y el Municipio de San Pablo, es posible constatar que los cambios e innovaciones tratados específicamente en esos estudios de caso, presentan antecedentes

importantes en anteriores tentativas de descentralizar la gestión educativa, democratizar las relaciones internas de la escuela y la interacción de esta última con la comunidad usuaria (1).

Minas Gerais vivió, en el período del 83 al 85, un proceso de democratización de las instituciones educativas, típico del momento de inicio de la transición democrática que el país atravesaba y cuya expresión más emblemática fue el famoso Congreso Mineiro de Educación. Datan de ese período la institución de los Colegiados Escolares y un trabajo de revisión curricular que tuvo por objetivo dar al contenido de la enseñanza un carácter de concientización del alumnado en vista a la formación de ciudadanía. Son también de ese período las primeras tentativas de cambiar la forma de nominación de los directores/as escolares que, lamentablemente no se consolidaron.

En el Estado de Paraná, la forma más visible de cambio en el patrón de gestión, del período del 83 al 88/89, fue la institución de la elección directa para directores/as, adoptado para todas las escuelas de la red estadual. Esa medida fue

---

(1) El análisis de los antecedentes de esas experiencias se basa en algunos estudios y documentos. En el caso del Municipio de San Pablo: Silva, N.S. y Espósito, Y., 1985. En el caso de Minas Gerais: Estado de Minas Gerais, Gabinete del Secretario de Estado de Educación, marzo de 1983 (mimeo); Secretaría de Estado de Educación, Gobierno de Minas Gerais, s/d.; Cunha, L.A., 1991; Rodrigues, N. y Evanlegista, O., 1988. En el caso de Paraná: Vaine, M.C., 1987; Paraná, Secretaría de Estado de Educación, 1984; Castor, B., 1989.

extremadamente movilizadora en las comunidades escolares, sindicatos de profesores y especialistas en educación y provocó adhesiones y oposiciones bastante acentuadas en dicho Estado.

En el Municipio de San Pablo, los antecedentes de los actuales cambios en la gestión educativa, pueden ser verificados con mayor claridad pues fue posible documentar en detalle, medidas y disposiciones adoptadas en el período 83/85. La lectura del estudio de caso de ese período permite verificar que ya estaba presente en el inicio de la década la preocupación por organizar canales de participación de la comunidad escolar, encontrar mecanismos de traspaso de recursos a ser gerenciados por la propias escuelas y quebrar la jerarquía de la división del trabajo escolar instituida por la Ley 5691/71.

Se encuentra allí la nominación de los Directores/as sustitutos/as por los Consejos Escolares y la propia redefinición del papel de éstos últimos, tornándolos deliberativos, aunque esta última medida no fue implantada sino cuatro años después, ya en el período 89/92.

Si se someten a un examen criterioso los antecedentes de las actuales transformaciones en los modelos de gestión de Paraná, Minas y la ciudad de San Pablo, se verifican algunos rasgos comunes bastante sugestivos. El primero de ellos se refiere al hecho de que no había entonces

conciencia clara de la profunda relación existente entre los cambios en la gestión educativa y la necesidad de una reforma del aparato del Estado como un todo. El ejemplo más claro en este sentido es el de Minas Gerais que, al inicio de la década, no acompaña el movimiento de participación con ninguna reorganización del modelo institucional de la Secretaría y que, en la actualidad como muestra el estudio de caso, está proponiendo una completa redefinición de las diferentes instancias del aparato público de educación, estableciendo para la administración central funciones estratégicas y delegando, de modo bastante contundente, la autonomía escolar, lo cual asomaba tímidamente al inicio de los 80.

El segundo elemento en común, es la mayor importancia relativa que la participación asumía al inicio de la apertura política, cuando en comparación con otras cuestiones de la gestión, tales como la racionalización de los recursos y el fortalecimiento de las unidades escolares. Es cierto que la elección de Directores/as o su propuesta por los Consejos de Escuelas, adoptada desde los inicios de la década, apuntaba en dirección al fortalecimiento de la unidad escolar. Sin embargo, no estaban presentes instrumentos para la toma de decisiones y, sobre todo, el poder efectivo de implementarlos en el ámbito escolar. La competencia para la decisión continuaba

centralizada.

La importancia de la participación es perfectamente explicable al inicio de los años 80, cuando el país aún no conseguía constituir un Estado de derecho y el llamado "estilo autoritario" estaba presente en todas las instancias de la vida política y social. Sin embargo, no se puede dejar de percibir en la actuación de los dirigentes de los sistemas de enseñanza, un cierto participacionismo. Ya sea que se presente en las propuestas sobre la preocupación de garantizar el acceso y la permanencia de los niños en la escuela, o bien como una mejoría de la calidad de la enseñanza, la estrategia privilegiada para alcanzar esas metas parece haber sido la de la participación de la comunidad escolar y principalmente de los profesores. Pero el contenido y el nivel de esa participación eran muy poco claros, lo que tornaba vulnerables a tales propuestas frente al corporativismo que caracterizó el sindicalismo docente en la década del 80. Cuestiones claves como la evaluación de resultados y la eficiencia en el uso de los recursos, acabaron siendo secundarias y, a veces, descartadas.

También se realizaron esfuerzos en el sentido de disminuir el tamaño de la maquinaria pública en el área educativa y de regularizar las condiciones de trabajo de los educadores por medio de la reestructuración de la carrera del magisterio. De todos modos, no se verificó tampoco aquí una preocupación por la

evaluación del desempeño o por algún tipo de calificación del mérito. La intensa participación de las entidades docentes en la redefinición de las carreras llevó, probablemente, a que las ventajas del magisterio fuesen más valorizadas que los deberes y compromisos, aunque en el caso del Municipio de San Pablo se encuentran preocupaciones acerca de ese problema, claramente explicitadas durante el proceso de discusión del reglamento y de la carrera descriptos en el estudio de caso.

Por fin, es interesante observar cómo la participación fue siempre pensada y practicada solamente en términos de articulación con la llamada base educacional y no como estrategia de articulación con la sociedad como un todo, inclusive con sus sectores de elite que, aunque no son usuarios del sistema de enseñanza pública, podrían haber sido movilizados para apoyar las medidas que se iban adoptando. Esa crítica, explicitada en el estudio de caso del Municipio de San Pablo (período 83 a 85), cabe también para Minas y Paraná, aunque puede entenderse que el momento que el país atravesaba movilizaba a los dirigentes de esos sistemas de enseñanza hacia las ya mencionadas tareas políticas de corto plazo, especialmente en el movimiento para la elección directa de presidente y, posteriormente, para la elección del primer Presidente civil por el Colegio Electoral (1984) y la preparación

de las tesis para la Asamblea Nacional Constituyente.

Finalmente, en lo que hace a los aspectos pedagógicos, se observa el mayor énfasis en transformar los contenidos de la enseñanza en un instrumento de concientización social, así como en adecuarlos a la cultura del alumnado, mas que en transmitir conocimientos universales, básicos e instrumentales. En este aspecto, el Municipio de San Pablo constituyó una excepción, sea por que la administración del período 83/85 asume claramente para el nivel central de decisión la definición de insumos curriculares básicos, o porque ya en esa época presentaba preocupaciones claras acerca de los contenidos básicos de carácter universal.

En suma, una primera conclusión a que se puede llegar es la de que muchas de las actuales experiencias de gestión educativa ya estaban siendo puestas en práctica al inicio de los años 80,

con las características y límites que el momento histórico les imprimía. El aspecto de la gestión que se privilegió en aquel momento fue más la democratización y la participación que la racionalización y la productividad. Los cambios realizados en el ámbito de los sistemas de enseñanza no estaban explícitamente articulados con las propuestas de reforma del Estado, aunque las críticas a éste, en cuanto al gigantismo, burocratización o falta de transparencia, entre otras, ya estaban presentes. Finalmente, vale la pena recordar que, al inicio de la década, los esfuerzos políticos estaban más dirigidos a la institucionalización democrática del país que hacia una movilización amplia de la sociedad en el sentido de llevarla hacia la comprensión de la importancia de la educación y de los cambios necesarios para volverla mas adecuada a los niños y jóvenes de los grupos mayoritarios.

## Del final de los años 80 hasta la actualidad

### MINAS, PARANA, CONTAGEM, PANAMBI Y MUNICIPIO DE SAN PABLO

En el examen de los estudios de caso de Minas, Paraná, Contagem y Panambi se encuentran algunas líneas, si no nuevas,

explicitadas de distinta manera, en lo que se refiere a los patrones de gestión: la democratización, que continúa siendo el

principal ingrediente de ese modelo adquiere contenidos y niveles mas definidos. Se incrementan medidas claramente dirigidas a la racionalización del uso de recursos, incluyendo entre ellas la integración Estado/Municipio. A la democratización se asocian ahora propuestas de evaluación de resultados, de búsqueda de eficiencia o de redefinición de roles, implicando una mayor autonomía y fortalecimiento de la escuela. Tales lineamientos, aunque no se encuentran presentes en todos los estudios de caso, ni están muchas veces explicitados, pueden ser identificados en el examen del material analizado.

En tal sentido, Contagem puede ser considerado un Municipio en el cual la participación sigue siendo un núcleo importante de los cambios en los modelos de gestión. Se establece una articulación entre los Consejos Pedagógicos de las Escuelas y el Consejo Municipal de Educación, constituido - y eso es importante - por representantes de la sociedad civil como un todo y no sólo de la comunidad escolar. Por lo tanto, aunque el énfasis sea la participación, las atribuciones de los diferentes participantes están claramente definidas y, simultáneamente, se adoptan las providencias para fortalecer las escuelas, por lo menos en lo que hace a los recursos financieros. La elección de directores se hace de modo directo y sin otros condicionantes, pero ya existen críticas al proceso y propuestas de perfeccionarlo.

Tal vez, el aspecto mas importante del caso de Contagem lo constituye el régimen de colaboración con el gobierno estadual, que permite reorganizar la atención de la demanda de enseñanza del Municipio como un todo, en un proceso de racionalización de recursos. Finalmente, se explicita en el estudio de caso una insatisfacción respecto a la permanencia de los índices de repitencia y deserción, señalándose que el actual proceso de reorganización y democratización aún no es suficiente para lograr el objetivo central de mejorar el desempeño de las escuelas.

El Consejo Municipal de Panambi actúa como órgano de planeamiento del sistema escolar del Municipio como un todo, incluyendo la red estadual, municipal y privada, buscando una integración, no solo al nivel de metas y propuestas pedagógicas sino también al nivel de los recursos. Aunque ese proceso en Panambi y en otros Municipios de Río Grande do Sul aún sea reciente, siendo prematuro afirmar la existencia de tendencias consolidadas, parece que la actuación de los Consejos Municipales del Estado gaúcho, puede adquirir un papel importante en la constitución de un régimen de colaboración entre Estados y Municipios que traerá la racionalización de los recursos humanos y financieros, la adopción de programas comunes de capacitación y calidad pedagógica, elemento promi-

sorio para la mejoría de la enseñanza. Se debe resaltar, en el caso de Río Grande do Sul, la actuación de la UNDIME estadual, que ha fomentado un modelo de gestión en el cual los Consejos Municipales pasarán a tener una importante presencia en el planeamiento local de la oferta educativa. Esto estaría indicando una mayor posibilidad de que el proceso tenga continuidad y sustentabilidad.

Si Contagem y Panambi pueden ejemplificar una de las formas posibles de construir la integración estadual/municipal, como línea novedosa de la gestión educativa en el Brasil, en el contexto de la reforma del Estado y la cuestión del federalismo; Minas Gerais y Paraná constituyen ejemplos claros de que en la gestión se incorporaron también preocupaciones acerca de la evaluación de resultados, de la productividad y de la eficiencia.

En Paraná, el símbolo de la democratización y la participación, tal como eran concebidas en los inicios de los años 80, o sea la elección directa de Directores/as Escolares sin cualquier prerrequisito, a no ser la habilitación legal, se encuentra en tela de juicio. El Estado se inclina hacia estrategias de fortalecimiento de la escuela y a la municipalización y busca instituir un proceso de elección de Directores/as semejante al adoptado en Minas Gerais. Se encuentra aquí una interesante combinación de medidas tendientes a disminuir la maquinaria pública y a crear

instancias de racionalización a nivel municipal para las escuelas de la red estadual, como lo son las ADEEs - Asociaciones de Directores de Escuelas Estaduales - descritas en detalle en el estudio de caso.

Aunque estas asociaciones no están asumiendo, hasta el momento, funciones de gestión pedagógica, dependerá de su encauzamiento futuro que desempeñen ese papel, quedando sin definir todavía cuál será la relación que mantendrán con los Consejos de Escuela, los Núcleos Regionales de Educación y las comunidades escolares. Es importante rescatar del estudio de caso de Paraná, que las ADEEs constituyen una solución para un problema que el Estado intentó resolver de varias maneras, cual es la necesidad de traspasar directamente a las escuelas los recursos para sus cuestiones cotidianas, siempre trabados en la burocracia y formalidad de la maquinaria pública.

También en el estudio de caso de Paraná vale la pena observar cómo se está procesando la municipalización de las cuatro primeras series de la enseñanza elemental, para advertir que actualmente tales cambios adquieren características enteramente diferentes de las que asumieran en la década del 70. Basada en estudios de costo por alumno, la municipalización no implicará necesariamente - como ocurrió entonces en casi todos los Estados del Nordeste - la ausencia de

compromiso del gobierno estadual con la educación elemental. Está prevista la complementación continua de recursos del Estado para los Municipios que serán gestores del primer segmento de enseñanza elemental.

En un país políticamente inestable como Brasil, donde los cambios de gobierno han representado rupturas y discontinuidades, no se puede afirmar que haya garantías de que ese proceso se mantenga con las mismas características. Ello se manifiesta claramente en el recelo de muchos Intendentes en asumir la gestión de las cuatro primeras series escolares. Sin embargo, el mantenimiento de la actual propuesta dependerá, en gran parte, de cómo se consolide legal y políticamente, así como de la información y movilización de la sociedad local para fiscalizar el cumplimiento de los compromisos asumidos por el gobierno estadual.

Es posible que Minas Gerais sea el ejemplo más completo del nuevo modelo de gestión que se está diseñando. Las prioridades son definidas claramente por el gobierno central y las acciones se articulan coherentemente con esas prioridades. Eso implica una redefinición profunda de los papeles de la Secretaría como órgano centralizado de administración del sistema y una inversión del flujo de decisión en la cual la escuela pasa a tener un papel mucho más activo. Funciones estratégicas son asumidas por el centro; entre ellas la definición

de patrones curriculares básicos y la evaluación externa del aprendizaje de los alumnos. La autonomía de la escuela es así calificada y parametrada en la medida en que la gestión pedagógica se vuelve claramente un proceso dual en el cual la administración central también ejerce un papel activo. Vale, en este aspecto, observar en este caso, que la administración central adopta una perspectiva curricular orientada a los contenidos básicos de la enseñanza, abordados en la forma más universal posible, indicando el abandono de las tesis relativas a la cultura del alumno como eje orientador del currículo.

La presencia de un sistema externo de evaluación del aprendizaje de los alumnos muestra, claramente, una preocupación con la eficiencia basada en criterios objetivos de desempeño de las escuelas. Es importante señalar que la evaluación es entendida como instrumento de gestión que busca corregir los desequilibrios dentro del sistema, o sea, garantizar contenidos básicos para todos, de modo que los resultados de la evaluación sirvan para promover una discriminación positiva de las escuelas en cuanto a recursos y a asistencia técnica.

La democratización y la participación tuvieron en Minas Gerais, contenidos y niveles bastante definidos y se tomaron medidas concretas para dar

instrumentos de decisión a las escuelas: la selección competitiva de Directores/as y la redefinición de competencias de los Colegiados Escolares. Se encontraron mecanismos legales para el traspaso de recursos a las escuelas y ello fue facilitado por su Plan de Desarrollo, que incluyó un programa propio de capacitación de los cuadros, para el cual las unidades disponen de recursos gerenciados por la dirección escolar - Director/a y Colegiado. Un ejemplo del nuevo contenido de la participación de los padres puede encontrarse en la relación que fue establecida con éstos y en su compromiso en el momento de la evaluación del aprendizaje realizada por la Secretaría como organismo central.

Finalmente, se evidencia en el caso mineiro un componente de gestión que estaba ausente en los inicios de los 80. Esto es, una tentativa de articulación con la sociedad de modo amplio, no limitada a las comunidades escolares, utilizando inclusive los medios de comunicación de masas, lo que queda claro en la selección competitiva de directores - SECOM - relatada en el estudio de caso.

El Municipio de San Pablo representa un caso peculiar e importante para entender la hegemonía de los nuevos patrones de gestión en el escenario educacional brasileiro. Si, por una parte, la administración de la enseñanza municipal de la mayor ciudad brasileira retoma, en el período 89/

92, algunas de las medidas y propuestas del período 83/85 como, por ejemplo, los Consejos de Escuela de carácter deliberativo y las propuestas de revisión curricular, por otro lado, diseña un modelo de gestión con algunos trazos bastante diferenciados.

El punto común más importante tal vez sea la preocupación sobre la calidad de la enseñanza y la repitencia. Otro punto común es el fortalecimiento y la autonomía de la escuela. Pero las estrategias propuestas para alcanzar esos objetivos son bastante diferentes. Probablemente el origen de tales diferencias reside en el hecho de que la administración central del sistema define otro nivel de decisión para sí misma, esto es, el de la organización de los ciclos que dividen la enseñanza elemental y la institución de la aprobación automática dentro de cada ciclo. Por otro lado, delega a las escuelas decisiones curriculares que van más allá del planeamiento curricular complementario y de las formas de organización de la enseñanza necesarias para la entrega del currículo. Así, torna posible a las escuelas determinar, inclusive, la carga horaria de las disciplinas básicas o del núcleo común.

Esa estrategia relativa a los roles de la administración central, aliada a la autonomía de las escuelas y al fortalecimiento de los Consejos, que son, de hecho, la instancia de

decisión a nivel de la unidad escolar, privilegia el presupuesto de que la construcción del conocimiento en tanto acto colectivo deberá ser hecho en cada escuela, quedando a la administración central un papel más débil en la definición de los contenidos básicos y mucho más fuerte en la definición de la forma de aprobación de los alumnos y en la organización del flujo de los mismos por las ocho series de la enseñanza elemental.

Ese presupuesto, probablemente, considera menos fundamental la existencia de contenidos básicos de carácter universal, lo que explica por qué no forma parte de los modos de gestión del Municipio de San Pablo la institución de evaluación externa del aprendizaje de los alumnos, ya que sería difícil diseñar un sistema de evaluación general para todas las escuelas.

El examen del estudio de caso del Municipio de San Pablo en el período 89/92 revela también una menor preocupación por la productividad y la eficiencia y mayores esfuerzos en el sentido de garantizar la libertad del profesor para definir su propio plan de trabajo, inclusive por medio de proyectos a ser desarrollados con tiempo remunerado y no necesariamente articulados al Plan de la escuela. El estatuto del magisterio aprobado en el período incorpora situaciones de trabajo excepcionales respecto a las de profesores de otros Estados y Municipios. El número de horas remuneradas que pueden ser dedicadas a

actividades fuera de la sala de clase se amplía considerablemente y, asimismo, son también remuneradas las horas dedicadas a programas de capacitación.

Finalmente, una característica bastante interesante de la gestión educativa del Municipio de San Pablo en el período 89/92 es el establecimiento de relaciones con entidades de la sociedad civil para la provisión de servicios educacionales. Superando, en la práctica, a la clásica división entre público y privado, los dirigentes de ese período establecieron convenios y cooperación con numerosas instituciones que mantuviesen el carácter gratuito de la enseñanza y recibiesen recursos públicos, para prestar servicios educacionales, probablemente con menor costo y sin aumento de la maquinaria pública.

Es importante destacar que el desempeño del sistema de enseñanza del Municipio de San Pablo presenta índices de reducción de la repitencia y de la deserción bastante significativos y que esos índices se refieren al período anterior a la introducción de los ciclos, medida que sólo fue implementada en el último año de la administración. Por otro lado, el estudio de caso muestra que esa tendencia a la mejoría del desempeño del sistema ya se había iniciado en el 83 y claramente declina, aumentando la repitencia, en el período intermedio del 86 al 88, cuando una

administración autoritaria y arcaica desarticula medidas adoptadas al inicio de la década. Esta cuestión será retomada más adelante.

En fin, la experiencia de

los ciclos del Municipio de San Pablo debería acompañarse más de cerca, en función del desafío que representa y sería de gran utilidad verificar cómo esa medida podría resultar en la mejoría efectiva del aprendizaje de los alumnos.

### EL NORDESTE RURAL - CROATA, SANTANA DO ACARAU, HORIZONTE E ICAPUI EN CEARA Y LOS UDIMES EN RIO GRANDE DO NORTE (JARDIM DE SERIDO Y CURRAIS NOVOS)

Las experiencias de gestión escolar reflejadas en estos estudios de caso merecen un tratamiento específico, pues aunque fueron concretadas al final de los años 80, presentan cierto desfase con el tiempo social del Nordeste rural, en el caso de la UDIMES, y con el contexto nacional, en el caso de los Municipios cearenses.

La experiencia de la UDIMES en el interior de Río Grande do Norte debe ser entendida en el contexto de pobreza y de siglos de política oligárquica de la región. Articular varios pequeños Municipios, de economía predominantemente rural, en acciones de planeamiento educativo, capacitación de profesores y ocupación de la red física, parece un trazo de modernidad fuera del tiempo social del Nordeste. La preocupación por la calidad de la enseñanza y la racionalización en

el uso de los recursos, por más precaria que sea la experiencia, constituye en sí misma un intento novedoso de gestión educativa, típico del final de la década.

Si las ADEEs en Paraná presentaban semejanzas con las experiencias de "school clusters" probadas en otros países, no se registran en la literatura experiencias de unión de Municipios tal como está sucediendo en Río Grande do Norte. Considerando la fragilidad de los municipios nordestinos de la zona rural, es posible que este tipo de innovación de la gestión educacional tenga un potencial importante para el cambio de la enseñanza en la región. Resta por verificar hasta qué punto esa unión continuará constituida predominantemente por los dirigentes de los organismos municipa-

les de educación y qué tipo de relación van a mantener con los intendentes municipales. Estos han sido, reconocidamente, sostenedores de una práctica clientelística y autoritaria en el área de la educación. En ese sentido, es de gran interés reconocer el tipo de apoyo que el gobierno estadual está y estará en el futuro, dispuesto a dar para una iniciativa del tipo de la UDIMES.

Los cuatro Municipios de Ceará que han sido estudiados presentan muchas semejanzas entre sí. Todos son recién emancipados y pasaron por un acentuado proceso de movilización popular reciente. En los cuatro, los Intendentes electos, responsables en última instancia de los cambios en la organización de la enseñanza, son originarios de la elite local, lo que en el Nordeste significa de la oligarquía. En ese sentido, es posible afirmar que todas las experiencias registradas, aunque movilizadoras, constituyen estrategias "desde arriba".

El rasgo común más fuerte de los estudios de caso de Ceará está en la movilización y participación de la comunidad, con características bastante similares a las que tuvo ese proceso en los sistemas de gran porte del Sur y del Sudeste en el inicio de los 80. Por ese motivo, si la UDIMES presenta rasgos de modernidad que la descolocan del tiempo social de la región, la experiencia de los municipios cearenses presenta patrones de gestión cuyas líneas ya están siendo

redefinidas en Minas Gerais, Paraná y en el Municipio de San Pablo.

Desde el punto de vista pedagógico, esas experiencias muestran un discurso bastante avanzado, basado en el socio-constructivismo, sobre todo para la alfabetización. Restaría por saber, pues los estudios de caso no lo informan, si la preparación que poseen los profesores de la región les posibilita trabajar con el enfoque teórico adoptado por los dirigentes o líderes del proceso de gestión educativa. En caso contrario, se puede correr el riesgo de desarticular la práctica pedagógica existente sin disponer de una nueva práctica, consistente y consolidada.

Por otro lado, el énfasis en los contenidos de la enseñanza estrechamente unidos a las realidades locales tal vez sea, desde el punto de vista teórico o ideológico, cercano al abordaje adoptado por el Municipio de San Pablo para la gestión de su planeamiento curricular. De cualquier forma, ese abordaje, en contextos culturalmente diferentes de los de los centros más dinámicos del país y con grandes contingentes de docentes no profesionales y subescolarizados tiene dudosos resultados respecto de la eficacia de la escolaridad en poblaciones que quizás necesitan de habilidades que les permitan sobrevivir y ejercer la ciudadanía fuera de sus lugares de origen (Espósito, 1985).

## Hipótesis y conclusiones a ser validadas

Puede tomarse como hipótesis de trabajo que los nuevos rasgos que los modelos de gestión fueron adquiriendo a lo largo de los últimos 10 años surgen, principalmente, del hecho de que la calidad de la enseñanza no se alteró a pesar de los esfuerzos de democratización y participación del inicio de la década. El bajo desempeño y el deterioro de la escuela pública fue haciendo cada vez más visible y tornando claro que la democratización y la participación deberían acrecentarse con otros ingredientes, para conseguir revertir el cuadro de fracaso, repitencia, deserción y mal aprendizaje que caracterizaba, y aún caracteriza, a los sistemas públicos de enseñanza.

Se debe considerar también que, al menos en el caso del Estado de Minas Gerais y del Municipio de San Pablo, esto puede haber ocurrido por la alternancia de gobiernos, rupturas y desmovilización de los esfuerzos que se iniciaron en el 83. En el caso de Minas Gerais, ese período de discontinuidad sirvió para evidenciar que, bajo gobiernos preocupados por las democratización de la escuela y la participación de la comunidad o con gobiernos que interrumpieron ese proceso, la calidad de la enseñanza propiamente dicha no se alteró. En San Pablo, por el contrario, los índices de repitencia y deserción siguen, como muestra el estudio

de caso del período 82/92, una trayectoria que parece acompañar la alternancia de gobiernos: disminuyen en el período 83/85, vuelven a subir en el período 86/88 y retoman una caída pronunciada en el período 89/92.

Lamentablemente, como no se dispone, tanto en San Pablo como en Minas, de informaciones más objetivas sobre el aprendizaje del alumnado; no es posible hacer afirmaciones más categóricas sobre el peso de la democratización y la participación en los resultados de la escuela pública. Eso no significa que la democratización y la participación no continúen constituyendo valores en sí mismas, a ser buscados en vistas a promover una efectiva interacción de la escuela con su medio social. No se constata, en ninguno de los estudios de caso, que los ideales de democratización y participación del inicio de los años 80 hayan sido abandonados. Al contrario, los estudios de caso de los Municipios cearenses (Santana de Acaraú, Horizonte, Icapuí y Croatá), sugieren que, en muchas regiones del país, la cuestión de la participación aún continúa, y tal vez continuará en un futuro próximo, siendo de extrema importancia para movilizar a la comunidad y a los profesores en un esfuerzo de

organización o reorganización de los sistemas de enseñanza. En contextos en los cuales aún predominan relaciones arcaicas de autoritarismo, es comprensible que los primeros pasos hacia un modelo de gestión orientado hacia la calidad de la enseñanza sean para democratizar la escuela y las formas por las cuales ella será gerenciada.

En tanto, los demás estudios de caso sugieren que existen maneras bastante diferentes de definir, encaminar e inclusive dar estatuto legal a los canales, niveles y contenidos de la participación, así como maneras muy contrastantes de entender la democratización de la enseñanza. En algunos casos, esta última es concebida como garantía para todos de un conjunto básico y común de conocimientos; en otros, como oportunidad de construcción colectiva del propio conocimiento.

De la misma forma, la repitencia continúa siendo un problema, en el sentido de que no es posible asegurar, ni siquiera en el caso del Municipio de San Pablo, que podrá disminuirse por medio de acciones aisladas. Mas aún, poco sabemos sobre cuáles acciones serían más eficientes para reducir los alarmantes índices de repitencia y, al mismo tiempo, mejorar el nivel del aprendizaje del alumnado de la escuela pública. Es muy posible que la reducción de la repitencia observada en la capital paulista durante los dos períodos en que se innovaron las

formas de gestión, sea el resultado de todo un conjunto de medidas desencadenadas por esas administraciones, esto es, que provenga de la interacción entre tales medidas y no solo de alguna de ellas aisladamente como, por ejemplo, la democratización interna de la escuela o de las relaciones de esta última con la comunidad. Por otro lado, el aumento de la repitencia en la administración de Janio Quadros puede haber ocurrido no solo por el autoritarismo sino por la total falta de propuestas para la educación municipal, que dejó de ser prioridad en la pauta de administración de la Ciudad de San Pablo.

De cualquier forma, queda abierta la hipótesis presentada al comienzo de esta conclusión, según la cual la constatación de la resistencia de los indicadores de ineficiencia de la enseñanza pública había inducido, al final de la década, a la emergencia de un nuevo patrón de gestión, observado en algunos estudios de caso, cuyos rasgos más marcados serían:

- participación con contenidos y niveles más definidos, sobre todo en términos de verdadera co-responsabilidad en la gestión escolar;
- mecanismos de evaluación que potencialmente pueden llevar a procesos de presentación de cuentas y responsabilidad de la escuela respecto de los resultados de los alumnos;

- redefinición de los roles del nivel central, en vistas a un proceso de descentralización que, en algunos casos, tiene como elemento más importante la autonomía de la escuela y en otros la municipalización, la actuación de los Consejos Municipales o la creación de instancias intermediarias a nivel municipal para racionalizar el planeamiento educacional;
- la productividad, eficiencia y desempeño como ingredientes adicionales a la democratización y la participación.

Queda planteado también hasta qué punto ese modelo de gestión es una tendencia más general del país como un todo o se limita a la reducida muestra estudiada por esta investigación. En este punto, vale la pena observar que, aún en regiones de pobreza y poco dinamismo económico, esos rasgos están apareciendo. La afirmación vale para la UDIMES de Río Grande do Norte, aunque no sea posible afirmar en qué medida continuará siendo una experiencia localizada y dependiente de un liderazgo personal. De cualquier forma, podría indicar caminos para otras regiones, frágiles desde el punto de vista económico o de capacidad de gerenciamiento. Por todo esto, no vale insistir, dada su importancia, en la necesidad de realización de otros estudios que posibiliten verificar la validez de las afirmaciones e hipótesis aquí expuestas.

Una conclusión que los

estudios de caso posibilitan dar con mayor seguridad es que la cuestión de la reforma del Estado se reviste de características propias en el área de la educación. Aquí no se enfatiza, o no se plantea siquiera de modo alguno, el problema de la privatización y de las relaciones del Estado con otros sectores de la sociedad, en el sentido de que ésta podría contribuir con recursos financieros o humanos adicionales para la mejora de la gestión educativa. Se trata, más bien, de la posibilidad de que el poder público centralizado o los gobiernos estatales dejasen de ser gestores directos de la enseñanza para compartir esa responsabilidad con los gobiernos municipales o las entidades de la sociedad civil. En este último caso, el traspaso de los recursos financieros y la provisión de materiales y asistencia técnica parecen ser elementos importantes para definir funciones de coordinación o de tipo estratégico, para el sector público o sus burocracias centrales.

La reforma del Estado parece incluir, sobre todo en el caso de la educación, los ingredientes de reorganización de los sistemas y, en ese proceso de reorganización, gana fuerza el objetivo de dar más autonomía y fortalecer a la escuela. La participación de la comunidad en ese nuevo modelo institucional se torna más calificada, en la medida en que se delega a las escuelas mayor poder de decisión y un papel también

deliberativo para los Consejos o Colegiados Escolares en la gestión educativa.

También en este contexto de reforma del Estado, el sector educacional parece estar dando cada vez mas importancia a la productividad, eficiencia y evaluación de resultados, con la presencia, aunque todavía débil, de propuestas para que la escuela asuma responsabilidades por los resultados. Mientras tanto, la evaluación externa de estos últimos, por medio de la medición del aprendizaje de los alumnos, sólo aparece como ingrediente esencial en Minas Gerais. Queda por ver si, en tanto que el Ministerio de Educación está desarrollando, a nivel federal un sistema de esa naturaleza, podrá inducir a otras instancias del sistema a una cultura evaluativa y de responsabilidad por los resultados.

Finalmente, cabe señalar que el problema de la gestión de los recursos humanos continúa sin

resolverse dentro del proceso educativo, como un modo de articularse a la reforma del Estado. Ninguno de los estudios de caso, excepto Minas Gerais y, asimismo de modo tímido, presenta la preocupación de dar mayor autonomía a las escuelas para escoger sus equipos y administrar el tiempo de sus profesionales. Es cierto que ese es un problema que depende de la legislación mayor, inclusive a nivel constitucional, porque está estrechamente relacionado con los derechos adquiridos del funcionario público. Sin embargo, parece urgente iniciar la discusión del tema, incluso en la perspectiva de revisión constitucional que se aproxima, ya que la gestión de los recursos humanos constituye tal vez el talón de Aquiles de cualquier proceso de gestión, en la búsqueda de asegurar el derecho a una educación de calidad para la mayoría de la población que es la usuaria del sistema público de enseñanza

# resúmenes analíticos

VENEZUELA

- Nº 0080.** La descentralización como alternativa de política para la educación venezolana.
- AUTOR:** Juan Carlos Navarro.
- PUBLICACION:** Cinterplan Venezuela - OEA. Caracas. 1992. 70 p.
- UNIDAD:** Centro Interamericano de Estudios e Investigaciones para el Planeamiento de la Educación. Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA).
- DESCRIPTORES:** Venezuela - descentralización - sistema educativo - calidad de la educación - educación básica - innovaciones.

## DESCRIPCION:

El presente trabajo alude a la administración del sistema escolar público y más específicamente a la descentralización como instrumento coadyuvante al logro de la calidad y equidad de la educación. Se analiza el tema desde dos perspectivas: una conceptual para deslindar procesos distintos de la descentralización y otra de análisis de las realidades latinoamericanas, en relación a los procesos de regionalización, desconcentración y descentralización por los que han transitado los sistemas educativos en dichos países.

**FUENTES:** Bibliografía con 66 títulos.

## CONTENIDO:

### 1. PRIMER DIAGNOSTICO: CENTRALIZACION EDUCATIVA.

Se entiende por centralización del sistema al exceso de poder de decisión y funciones que poseen los organismos situados en los altos niveles de la estructura político-administrativa de la educación nacional. Tales excesos crean una dependencia o inadecuada subordinación en los organismos de otros niveles de la gestión educativa, impidiendo y limitando su capacidad de iniciativa y acción. Hoy se admite que, descontando ciertas modificaciones en el organigrama del Ministerio de Educación, los intentos de descentralización no han logrado resultados satisfactorios. La incongruencia entre una estructura administrativa altísimamente centralizada y los retos que enfrenta el sistema, es lo que hace de la descentralización una alternativa de política a tener en cuenta. Las herramientas a utilizar pueden ser muchas, pero en el caso de la educación no son tan directamente manipulables. Las restricciones constitucionales, económicas y políticas deben ser consideradas como elementos básicos al momento de diseñar el plan de implementación. Es por esto, que el mero análisis técnico es insuficiente para predecir el resultado del programa.

### 2. EL PAPEL DEL GOBIERNO EN LA EDUCACION.

Se justifica el papel del gobierno apelando a los siguientes criterios:

- a. La educación es un bien público. Recientemente se ha puesto en duda esta aseveración. La educación no es un bien público puro. El costo marginal de educar un niño adicional no es cero y no hay dificultad técnica en cobrar al individuo para usar el servicio. Los individuos se educarían probablemente bastante, aún en ausencia de la intervención gubernamental.
- b. Necesidad de contar con una homogeneidad en el aprendizaje por su contribución a la integración y a la eficiencia económica nacionales. A esto es necesario señalar que cada comunidad debería seleccionar la cantidad y tipo de servicios educativos que mejor se adaptan a sus preferencias para lograr satisfacción de los ciudadanos y reducir costos para la sociedad.

Se concluye que la intervención del Estado en algún grado puede ser útil para resguardar la igualdad de oportunidades y para cumplir algunas funciones específicas como la de la determinación de los contenidos curriculares básicos.

### 3. LOS INSTRUMENTOS DE POLITICA EDUCATIVA.

La escuela sometida a la disciplina de mercado no tiene por qué ser sinónimo de escuela privada, con fines de lucro o incompatible con el carácter público de alguna o muchas escuelas. Si la preocupación es el logro de la igualdad de oportunidades y se define ésta no como igual inversión en educación por parte de todos los individuos sino como igual oportunidad para invertir, bien puede ser que la intervención gubernamental tenga que dirigirse al financiamiento de la educación: proveer a los individuos de recursos suficientes para estudiar más que a asumir la carga de la administración de las escuelas como tales. Un cambio en el método de financiamiento (de financiar las escuelas a financiar los estudiantes) lograría influir positivamente en la estructura de incentivos, siendo indiferente que la propiedad de las mismas fuese pública o privada. Un sistema de este tipo requeriría el desarrollo de una capacidad de supervisión y monitoreo central para evitar que se produjesen variaciones indeseables en los contenidos de la enseñanza entre diversas escuelas.

En síntesis, a un mayor grado de centralización corresponderá una creciente debilidad de las características que hacen a una buena escuela.

### 4. PROCESOS DE DESCENTRALIZACION-EXPERIENCIAS.

#### a. Tipos de reformas descentralizadoras:

- Desconcentración: pasaje de cargas y responsabilidades de oficinas centrales a otras fuera de la Capital, siendo que estas oficinas siguen perteneciendo a la administración central.
- Delegación: pasaje de responsabilidades a un agente paraestatal.

- Devolución: creación o fortalecimiento de gobiernos subnacionales, fuera del control del gobierno central, a los que se responsabiliza de la prestación de servicios y se autoriza a procurarse los fondos y demás recursos.
  - Privatización: cese de la intervención del gobierno en la producción o financiamiento de una actividad.
- b. Objetivos de un proceso de descentralización. El objetivo último es mejorar la cantidad y calidad de la educación que se produce en una sociedad, así como el funcionamiento de sus escuelas, ampliando el acceso a las mismas. Existen otros objetivos a saber:
- Políticos: asociados generalmente a una búsqueda de mayor participación ciudadana, democratización y/o responsabilidad de los gobiernos locales a las preferencias de los votantes.
  - Económicos: se trata de hacer más eficientes las organizaciones responsables de la producción de educación, con la consiguiente reducción de costos y carga fiscal sobre el gobierno central.
  - Manifiestos y latentes: es común que los objetivos últimos de un proceso de descentralización no aparezcan expresamente formulados.

c. Qué se descentraliza:

- Curriculum. Puede existir un espacio para combinar los contenidos comunes con componentes locales.
- Métodos: una sana pedagogía parece aconsejar que cada maestro y escuela elija los métodos de enseñanza mejor adaptados a sus estudiantes.

Se puede suponer la existencia de unidades con responsabilidades en lo educativo en puntos intermedios: distrito escolar, municipio, estado.

- Financiamiento: un proceso de transferencia de competencias educativas del centro hacia los Estados debería acompañarse de un traspaso de la capacidad para ejercer esas competencias, mediante la disponibilidad de recursos adecuados.

- **Administración:** el papel de director de escuela como gerente es crucial al proceso educativo.
- **Planificación y formulación de políticas.** Pueden existir formas y niveles de planificación que encuentren su unidad de consolidación óptima a niveles inferiores como el municipio (ejemplo: recolección de información).
- **Control de calidad:** el gobierno central debería supervisar los resultados de la administración descentralizada.

#### d. Experiencias:

- **Argentina.** Es un sistema federal relativamente desarrollado y por ende, una centralización mucho menos acentuada. Se contaba de antemano con uno de los más bajos índices de analfabetismo y más altos de cobertura.

A partir de 1985 se inicia un proyecto descentralizador de competencias y responsabilidades, incluso en zonas o núcleos educativos comunitarios. A partir de 1991 se desarrolla un ambicioso plan de descentralización, bautizado como política de federalización de la educación, que tiene como objetivo acrecentar la autonomía de los establecimientos educativos, a la vez que se reestructura la capacidad técnica del Ministerio Central y los Ministerios Provinciales para realizar funciones específicas de planificación y supervisión. Todavía no se puede abrir juicio sobre el impacto en la eficiencia educativa de estas medidas.

- **Brasil.** Para 1980 más de la mitad de la matrícula escolar del nivel básico se encontraba bajo administración de los estados y algo más de un tercio bajo dependencia municipal, dejando a nivel central un reducido rol en las tareas de ejecución directa de la administración escolar. Un factor que influyó en el bajo impacto de la descentralización es la limitada capacidad fiscal de los entes descentralizados. Al transferir la administración de la educación primaria a los municipios se desarrolló un programa (PROMUNICIPIO) para prestarles asistencia técnica y entrenamiento. La nueva constitución brasileña y el régimen político democrático intenta actualmente profundizar la descentralización, convirtiendo al establecimiento escolar y a su gestión en el elemento central del nuevo diseño del sistema educativo.

- Perú. En 1973 se inició un proyecto cuya característica más notable fue el énfasis otorgado a la desconcentración más que a la descentralización propiamente dicha. El proyecto no fue exitoso fundamentalmente por dos causas: en primer lugar, la activa oposición del sindicato de educadores que rechazó el reentrenamiento, las propuestas de nuevos currícula e incluso la participación de los Consejos, en el entendimiento de que estas reformas representaban una amenaza al gremio. En segundo lugar, la participación de los ciudadanos distó de ser lo intensa que se requería.
- Colombia. A fines de los años sesenta se llevó a cabo un proceso de recentralización y de descentralización mixta. La reforma iniciada en 1968 llevaba oficialmente el nombre de descentralización, pero su contenido se resumía en un proceso de diversificación funcional-delegación. No obstante, el sistema escolar mismo y su administración significó un movimiento de recentralización dirigido a transferir al Gobierno Central algunas de las competencias que venían ejerciendo los gobiernos regionales: se firmaron convenios que obligaban a las gobernaciones a respetar estándares mínimos de calificación de maestros y a no presupuestar en forma irresponsable. A cambio, el Ministerio se comprometía a apoyar financieramente a los estados, proporcionando fondos para el pago de salarios y otros gastos en la forma de un Fondo Regional de Educación. Por ello, no puede calificarse éste como un proceso de descentralización, sino más bien de delegación.

Posteriormente, el gobierno tomó dos iniciativas: el programa de nuclearización (núcleos educativos) creando en 1977 grupos reducidos de escuelas en las localidades destinadas a convertirse en unidades de planificación a pequeña escala y un segundo programa de municipalización en 1988, del servicio educativo. La reforma educativa fue acompañada por una reforma fiscal. Resulta prematuro extraer todavía conclusiones de esta experiencia.

- Chile. En 1985 la transferencia de la administración de las escuelas públicas del Ministerio a las Municipalidades fue literalmente completa. El gobierno Central contribuía con pagos fijos por alumno. Se autorizó también a las escuelas para solicitar a los usuarios un monto de hasta el 50% del costo por estudiante. También se creó un marco regulatorio que estimulaba la

aparición de escuelas privadas. El gobierno central se reservó las funciones de definición de políticas generales, diseño curricular, fijación del monto y distribución del subsidio a las escuelas, control de calidad y evaluación y reunión de información. Su impacto sobre la calidad educativa será evaluado. No obstante, por las cifras de que se disponen, el rediseño de la intervención del Estado en la educación fue muy exitoso.

- Venezuela. Desde los años sesenta emprendió un programa de reforma administrativa del sector público educativo, uno de cuyos principales componentes era la desconcentración. Este intento fue fallido en tanto las zonas educativas creadas como dependencias del Ministerio nunca tuvieron responsabilidades de gasto y administración significativas. El único cambio relevante fue un mayor involucramiento de los estados en la administración de la educación primaria, aunque las responsabilidades seguían estando financiadas con fondos provenientes directa o indirectamente del gobierno central. Todo ello se debió a:

- Desconfianza hacia los funcionarios de niveles inferiores.
- Carencia de un seguimiento de las decisiones.
- Entrabamiento burocrático.
- Discontinuidad de la gestión.
- Desconocimiento de los procedimientos administrativos.
- Temor a la pérdida del poder.

No obstante, las zonas educativas han desarrollado una estructura y un personal que podrían ser útiles en el desarrollo de futuros sistemas educativos estatales y municipales.

- Estados Unidos. El modelo educativo es descentralizado desde sus inicios, tanto en el sentido administrativo como el fiscal. De hecho puede decirse que la educación está siendo sometida a un proceso gradual de centralización: reducción del número de distritos escolares, creciente intervención de los gobiernos estatales y mayor intervención del gobierno federal. El distrito federal es la unidad administrativa básica de un área determinada. Sus fondos provienen de impuestos a la propiedad. El gobierno ha incrementado su participación para imponer valores sociales fundamentales para la sociedad como un todo. Recién en 1980 se creó un

Ministerio de Educación por presión de la necesidad de elevar la prioridad de la educación en la agenda de Estados Unidos. No obstante, se ha venido insistiendo en la necesidad de volver a la administración escolar basada en la escuela para incrementar la calidad educativa.

e. Hacia un balance de las experiencias: El cuadro de conjunto parece ser convergente en los siguientes puntos:

- Cuando se ha realizado una mera desconcentración sin autoridad sobre los gastos y la recaudación propios, los proyectos de descentralización fracasan.
- Cuando la descentralización ha estado focalizada en el nivel intermedio-estatal en desmedro del local-municipio, distrito escolar o escuela, la calidad de la educación es limitada.
- Un sistema altamente descentralizado con componentes de privatización constituye una mejora administrativa, pero puede provocar la aparición de problemas de equidad.
- Los sistemas altamente descentralizados parecen tener problemas de calidad que se encaran mediante la complementación fiscal, contenidos curriculares uniformes y control de calidad de las unidades-escuelas.
- Parece ser prudente transferir competencias y responsabilidades del gobierno central a gobiernos regionales y municipales o a distritos escolares y escuelas, acompañando la transferencia de una estructura de incentivos fiscales apropiada y de un plan de apoyo en materia de entrenamiento técnico y gerencial. A esto habría que agregar una campaña de educación a los usuarios de los servicios educativos para lograr la participación ciudadana.

---

ESPAÑA

Nº 0081.

Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa.

- AUTOR:** Manuel de Puelles Benítez.
- PUBLICACION:** Revista Iberoamericana de Educación Nro. 3, setiembre-diciembre 1993, 228 p.
- UNIDAD:** Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- DESCRIPTORES:** España - educación básica - política educativa - sistema educativo - descentralización - innovaciones.

**DESCRIPCION:**

En el presente trabajo se alude al problema, no resuelto aún, de la estructura orgánica de la educación, centralizada o descentralizada. Se describen someramente los distintos modelos educativos dentro de ambos ejes, mencionando las ventajas y los inconvenientes de los mismos, tomando como marco la opción política elegida.

**CONTENIDO:**

1. LA DESCENTRALIZACION, UN FENOMENO COMPLEJO.

El tema de la descentralización no es en sí mismo uniforme, sino que admite en la teoría y en la práctica, diversos grados de realización: desde la existencia de instancias de poder centralizadas pero con tendencia descentralizadora, hasta la máxima autonomía local compatible con la unidad nacional.

Dos son los argumentos que suelen reconocerse como beneficios de la descentralización: mayor participación ciudadana y mayor eficiencia.

Pero, la descentralización no está exenta de riesgos y peligros: puede exacerbar el sentimiento particularista en detrimento de la conciencia nacional y puede estar condicionada por su propio entorno (grupos de presión difíciles de obviar). Por otra parte, ni la descentralización ni la centralización son situaciones estáticas. Es más bien una cuestión dialéctica. Fundamentalmente, la descentralización es un tema político y ello se refleja en la carta magna que es la

Constitución. Asimismo, se puede afirmar que hay distintos tipos de constituciones: semánticas (la organización del poder político es puramente formal y tiene poco que ver con la realidad); nominales (tienen sólo una aplicación parcial) y normativas (la organización formal coincide con la realidad). Es decir, no basta con conocer la Constitución de un país; es preciso conocer su realidad política.

## 2. LOS MODELOS EDUCATIVOS: CLAVES FUNDAMENTALES.

Los modelos educativos son sólo herramientas de trabajo que ayudan a construir un arquetipo que en rigor, no existe en la realidad, pero cuya construcción permite analizar, ordenar, sistematizar y clasificar la realidad que se quiere aprehender. Estos modelos son:

- a) Centralizado: Corresponde al Estado unitario. No hay distribución territorial del poder político. El poder de decisión se residencia en el gobierno central. El Ministerio de Educación es el máximo responsable de la organización educativa. Las unidades orgánicas del Ministerio son simples agentes del poder central. Un ejemplo de este modelo es el de Francia.
- b) Descentralización intermedia: Comparte con el modelo centralizado la atribución de una buena parte de las competencias educativas al Estado, mientras que se asemeja al modelo descentralizado por la existencia de una comunidad territorial con competencias propias entre el poder central y las comunidades locales tradicionales (distritos o provincias y comunas o municipios). El paso de un modelo centralizado a otro intermedio exige normalmente un cambio constitucional y una implantación gradual. Un ejemplo de este modelo es el caso de Italia.
- c) Descentralización federal: En este modelo no sólo se dota a los entes territoriales de autonomía, sino también de cierta soberanía, atribuyéndoles la educación prácticamente en exclusiva. Responden a este modelo Australia, Alemania, Argentina, Brasil, México, Venezuela. En el caso alemán, los estados miembros ordenan el sistema educativo de su territorio, regulan y expiden los títulos académicos, establecen el currículo, supervisan y financian el sistema. Las autoridades locales no tienen participación alguna en las decisiones básicas, a pesar de que realizan una importante aportación financiera respecto de

las llamadas "cuestiones externas". En estos momentos se discute la conveniencia de unificar la duración de la escolaridad obligatoria, la necesidad de homogeneizar el tránsito de la enseñanza secundaria, la validez de los títulos en toda la nación, los contenidos básicos de la formación profesional, etc.

- d) **Descentralización federal y comunal:** Constituye un fenómeno minoritario porque pocos países, sin una larga tradición para ello, pueden asumir la triple tensión competencial entre el gobierno federal y el de los Estados, la del gobierno de los Estados y la de las autoridades locales. Estados Unidos y Suiza simbolizan las características de este modelo. El peligro es que debido a la constelación de sistemas educativos se padezca de una pluralidad que no es sólo cuantitativa sino también cualitativa.
- e) **Descentralización comunal y académica:** La descentralización tiene su base no sólo en las autoridades locales, sino que llega también al interior de los centros docentes. Es el caso del Reino Unido. Si bien la autonomía de las autoridades locales permanece intacta, se constata el ascenso de la tendencia centralizadora, nunca ausente del todo en la sociedad inglesa. El poder central ejerce una gran influencia mediante una intervención cada vez mayor en la financiación de los gastos locales, bien por medio de la subvención local, bien por medio de subvenciones específicas. Asimismo, la labor ministerial consiste en establecer criterios básicos que impongan una mínima uniformidad al sistema. La ley de 1988 establece un currículo nacional para todos los niños de 5 a 16 años e impone controles en diversas etapas de la educación.

### **RECAPITULACION.**

No hay modelos buenos o malos de descentralización, sino modelos producto de un conjunto de factores que incide resueltamente en la manera de organizar un sistema educativo. La tradición y las formas de organización política son decisivas a la hora de determinar cómo se va a organizar la educación. Se requiere de una adecuada base social y política sobre la cual echar raíces.

Tampoco se puede hablar de modelos puros y no hay uniformidad ni dentro de la descentralización, ni dentro de la centralización. La organización de la educación, no es algo

que se determine de una vez y para siempre. Todo depende de la relación, equilibrada o no, de las fuerzas centrífugas y centrípetas obrantes en su seno.

---

## ESPAÑA

**Nº.0082**                      **Notas sobre la organización desconcentrada de las administraciones educativas.**

**AUTOR:**                      **Roberto Mur Montero.**

**PUBLICACION:**              **Revista Iberoamericana de Educación. Nro.3, setiembre-diciembre 1993. 228 p.**

**UNIDAD:**                      **Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.**

**DESCRIPTORES:**              **España - Sistema educativo - educación básica - innovaciones - descentralización**

### **DESCRIPCION:**

En el presente trabajo monográfico se intenta, más que abordar el tema de la desconcentración de un modo sistemático, apuntar a cuestiones concretas que pueden suscitar la reflexión e incluso la polémica sobre los problemas que deben afrontar quienes tengan la responsabilidad de iniciar un proceso en este sentido o quienes se encuentren inmersos en él.

### **CONTENIDO:**

1. Durante los últimos años los sistemas educativos están sometidos, de forma prácticamente generalizada, a un proceso de crisis. Las causas son diversas; unas extrínsecas al sistema (políticas, económicas, sociolaborales, etc) y otras referidas al funcionamiento del propio sistema (objetivos, contenidos y métodos de la enseñanza, organi-

zación escolar, participación de la comunidad escolar, gestión del sistema en su conjunto y de los centros en particular, etc). A partir de esta reflexión han surgido, para superar la crisis, planteamientos de descentralización y de desconcentración.

2. La desconcentración consiste en la atribución, dentro del propio ordenamiento jurídico, de una competencia o función a órganos que no ocupan la cúspide en la jerarquía administrativa. Desde un punto de vista objetivo, puede considerarse que una Administración responde al criterio de organización desconcentrada:
  - Cuando existan varios órganos que, aunque vinculados jerárquicamente entre sí, tienen atribuidas competencias propias.
  - Cuando la atribución se ha efectuado mediante norma.
  - Cuando las decisiones adoptadas, en uso de la facultad atribuida por el órgano competente, no estén sometidas al control de oportunidad de los órganos superiores.

Conviene advertir sobre las diferencias entre desconcentración y delegación. La delegación consiste en un acto por el cual un órgano administrativo confiere a otro jerárquicamente subordinado, la facultad de ejercer parte de sus funciones cuya titularidad no posee.

Los procesos de desconcentración administrativa se rigen por dos principios o reglas generales:

- El principio de subsidiaridad, según el cual no deberá encomendarse a un órgano superior el desempeño de funciones para las que se encuentre capacitado un órgano inferior.
  - El principio de coordinación directiva, en atención al cual en una estructura jerárquica deberán preverse órganos de coordinación entre los distintos niveles que permitan al órgano superior la coordinación general de la administración de la que es máximo responsable.
3. Las iniciativas de desconcentración no necesariamente suponen un mayor grado de participación efectiva de la sociedad en el sistema educativo. Los principios que rigen

la participación de la sociedad en el sistema educativo son consecuentes en términos generales con los que rigen la vida social y política del país.

La eficacia de la gestión es posiblemente la finalidad prioritaria que persigue todo programa de desconcentración. Otro de los fines es la participación. Las sociedades actuales, con independencia del modelo político que las rija, exigen una mayor presencia en el sistema educativo.

Por otra parte, cualquier reforma educativa necesita de la identificación de los administradores y profesores con los principios y objetivos del proyecto para evitar el fracaso.

Por último es necesario rescatar las cualidades potenciales de los alumnos en un planteamiento participativo.

4. Lamentablemente no existen evaluaciones rigurosas que permitan afirmar que un determinado modelo se ha revelado como paradigma de lo que se debe hacer. La ausencia de referentes fiables explican que en la polémica centralización/descentralización - desconcentración aparezca con mucha frecuencia una fuerte dosis de subjetivismo que quizás responde más a una actitud ideológica. Es necesario señalar que la voluntad política, en la más amplia acepción de la expresión, es determinante.

5. Importa tener en cuenta que:

- No existe un modelo puro de organización que sea válido en todos los casos, sino que existirían tantos modelos como países.
- La traslación de parte de la experiencia de un país a otro requerirá de un meditado proceso de reelaboración para adaptarlo a las situaciones concretas que supongan diferencias con las correspondientes del país que formuló el programa.
- Un programa de reorganización o reforma es esencialmente un proceso dinámico. Debe tener la suficiente flexibilidad o adaptabilidad para hacer frente a requerimientos imprevistos, sin que ello afecte a los objetivos finales. Consecuentemente, no parece conveniente

considerar el plan como la panacea definitiva.

- Las innovaciones en educación han de formularse con suma cautela y sus resultados sólo se perciben a mediano plazo. No parece, por lo tanto, prudente que deban adoptarse medidas "revolucionarias" si previamente no se han constatado sus efectos a través de una fase experimental.

6. La diversidad de soluciones que presenta la organización educativa y las opciones para configurar un proceso de toma de decisiones con criterios territoriales o institucionales está determinada, por una parte, por la tradición del propio país y, por otra, por toda una serie de factores. Entre esos factores pueden señalarse: históricos, geográficos y demográficos, culturales y lingüísticos, constitucionales, político-ideológicos, económicos, geopolíticos.

7. Posiblemente, la actitud más adecuada de quienes acometen un proyecto de desconcentración sea partir del principio de subsidiaridad y luego analizar el conjunto de funciones - tareas que habitualmente se realizan en la administración educativa y quiénes las realizan. Podrían establecerse tres grandes grupos de funciones siempre presentes en los sistemas educativos: planificación, gestión y ordenación académica-curricular y pedagógica.

Las funciones de planificación no parecen que sean susceptibles de desconcentración. Por lo que respecta a la gestión, nada parece impedir que sea atribuida a unidades desconcentradas de la administración central, pero implica necesariamente definir normativamente el alcance de cada función.

En cuanto a la desconcentración en el plano académico-curricular y pedagógico es necesario señalar que se está produciendo en los últimos años una tendencia centralizadora, unificadora de currículos. Las razones de esta tendencia apuntan fundamentalmente a preservar aspectos cualitativos de la enseñanza. Lo que sin duda puede provocar resistencias es que los objetivos y contenidos curriculares de las peculiaridades propias de la cultura y de la tradición de una región se determinen desde el "centro".

8. La garantía de éxito de un programa de desconcentración

requiere, ante todo, de un amplio consenso político y social. En el programa es necesario considerar:

- Objetivos o fines que se pretenden alcanzar. El fin genérico es la eficacia.
- Qué se desconcentra. La respuesta está dada por el objetivo que se pretende alcanzar.
- Cuándo desconcentrar. La respuesta sería cuando se disponga de todas las condiciones, especialmente medios, para garantizar su ejecución.
- Cómo desconcentrar. Esta cuestión tiene un carácter eminentemente técnico.

### CONCLUSIONES

Corresponde tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- La experiencia de un país sólo tiene validez para otro como punto de referencia.
- Lo importante radica en decidir sobre qué tipo de organización es la más adecuada para el país.
- Las dimensiones propias de los sistemas educativos exigen una organización compleja que sólo puede sustentarse sobre principios de diversificación y especialización de funciones y responsabilidades.
- La viabilidad y el éxito de cualquier iniciativa de reorganización depende de muy diversos factores. El peso de cada uno de ellos estará determinado por el propio contexto del país pero, en la planificación de una reforma deben considerarse todos ellos en forma conjunta.

---

UNESCO

- AUTOR:** Daniel Haag
- PUBLICACION:** Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, París (Francia), 1981, 180 p.
- UNIDAD:** Oficina Internacional de Educación (OIE).
- DESCRIPTORES:** UNESCO - sistema educativo - gestión educativa - organización de la educación - política educativa - descentralización.

**DESCRIPCION:**

El presente documento sintetiza lo esencial de los trabajos presentados en la 37ª reunión de la Conferencia Internacional sobre el tema: La mejora de la organización y la gestión de los sistemas de educación a fin de aumentar su eficacia y generalizar el derecho a la educación. Dada su condición de especialista, el autor señala todo el provecho que se puede sacar del análisis de los sistemas para abordar el tema de la gestión, y también todos los peligros que surgen de una asimilación apresurada de la "empresa educación" a las empresas de carácter puramente económico.

**FUENTES:** Bibliografía con 60 títulos. Notas y referencias en cada capítulo.

**CONTENIDO:**

1. En el primer capítulo se señala que el análisis global de cualquier sistema escolar muestra a este último atacado por la ley de la dimensión cualitativa. El crecimiento no ha engendrado un proceso de orden cualitativo. Debido a la carencia de nuevas definiciones explícitas y permanentes de los objetivos, de la organización y de los procedimientos, la escuela no satisface ni los fines que persigue, ni los resultados que obtiene.

En resumen, se consagran cada vez más recursos a un sistema que satisface cada vez menos.

2. En el capítulo 2, Las Condiciones Previas Necesarias, se hace hincapie en el hecho de que uno de los remedios para reducir las disparidades es una gestión más activa, más voluntarista, más pujante que en el pasado. Implica

la aceptación de un enfoque, de una lógica y de instrumentos que han demostrado su eficacia, en la empresa y en algunos sectores públicos. Para comprender un sistema complejo cual es el educativo, se requiere un cambio de método, un modo de pensar globalizante, que analice el sistema como parte de un todo más amplio. Pero un cambio de estrategia como la antedicha requiere vencer, ante todo, la resistencia de los individuos a las innovaciones. Para predisponerlos a aceptar cualquier innovación, se requiere asociarlos muy estrechamente y desde el comienzo a las reformas que los afectan directamente.

3. En cuanto a la especificidad del sector educación, el autor sostiene que no es tan específico. Los sectores en los cuales domina lo cualitativo pueden ser perfectamente administrados: los cuidados médicos y la investigación son buenos ejemplos. Por otra parte, si las escuelas privadas no estuvieran bien dirigidas, habrían desaparecido. Su dinamismo y su expansión demuestran que una gestión sana en materia escolar permite obtener excelentes beneficios.
4. En el capítulo IV, De la Empresa al Sector Público y Educativo, se señala que la pertenencia de la educación al sector público es la causa que mejor explica las reticencias a la introducción de la racionalidad de la gestión en el campo escolar.

La tarea del encargado de la gestión, consiste en establecer y mantener un entorno interno en el cual los hombres colaboren eficazmente a fin de alcanzar los objetivos propuestos.

En el ámbito educativo se debe concebir su gestión, de acuerdo al medio ambiente.

Las dos dimensiones importantes del medio ambiente son: la complejidad y la incertidumbre. La principal variable que explica las estructuras de una organización, es el grado de incertidumbre que afecta su propio entorno (sus mercados y fundamentalmente la tecnología utilizada). Cuanto más incierto es el medio ambiente, más flexibles y complejas deben ser las estructuras. Una evaluación de la complejidad y de la incertidumbre del medio ambiente de un sistema escolar, debería permitir

vislumbrar hacia qué tipos de estructuras es menester dirigirse, así como esbozar formas de sistemas de dirección, de control y de información.

5. La educación es un sistema pues está constituida por un conjunto de partes identificables, en interrelación y que persiguen objetivos comunes. Inserto en un entorno político, económico y social con el cual está en interacción, también se puede admitir que un sistema de educación es un sistema abierto. Partiendo de una visión globalista, todo sistema abierto debe considerarse primeramente como parte de un todo más vasto.

La escuela es un elemento activo en su medio ambiente, entendiéndolo por tal el conjunto de los elementos que le son exteriores, pero cuyo estado puede afectarla o puede ser afectado por ella. Como elemento activo, la escuela es un sistema dotado de proyectos. Por ello se define a través de sus finalidades y objetivos.

En el medio escolar dos características parecen importantes: el peso de lo político y el carácter de las relaciones de la escuela con su o sus públicos. Nadie refuta el peso de lo político: primeramente porque de él la escuela obtiene lo principal de sus recursos, sobre él basa su legitimidad y porque él la controla, juzga y regulariza. Por otro lado, todo modelo de gestión escolar que pretendiera ser apto para todo, está destinado desde su inicio al fracaso. Por este motivo resulta tan difícil para un país inspirarse en las experiencias de los otros; casi siempre le falta un instrumento, un código de interpretación que permita descifrarlas para retener lo que es transferible.

La gestión de un sistema escolar sólo es pertinente en relación con lo que hace y con las obligaciones de sus relaciones con su medio ambiente. Esta es la gran enseñanza que se puede extraer de la teoría de los sistemas.

6. Si bien los países muestran estados diferentes de su sistema educativo porque, tienen diferente intensidad, en la práctica resultan de naturaleza idéntica: la enseñanza está dividida en grados que se reflejan en la organización administrativa. Este modo de organización reproduce de una manera extraña el modelo industrial de producción. Lo que parece significativo es su carácter inadaptado que

suscita en todas las regiones las mismas comprobaciones e interrogantes:

- a) Los problemas político estratégicos. La múltiple causalidad de que es objeto la educación obliga a concebirla como un sistema abierto: ninguno de los problemas que ahí se plantean se pueden encarar aisladamente. La debilidad del actual enfoque reside ante todo en la elaboración de programas sucesivos para afrontar crisis sectoriales. Esta manera lineal de comprometer el futuro lleva a rechazar toda discusión sobre las finalidades y a imaginar soluciones en el marco del presente.

Los sistemas sociales son refractarios; la política no puede modificar el sistema. Crear un futuro diferente, implica una determinación de finalidades, pues toda regulación se realiza con respecto a objetivos. La información que la ordena nunca es neutra: siempre debe estar codificada y decodificada según un sistema de valores. La planificación debe comprender esta dimensión y únicamente cambios en la configuración general de los valores pueden transformar la situación actual. Una planificación integrativa y sistemática, creadora de futuros se ha vuelto necesaria por la complejidad y la incertidumbre del medio. Los problemas a resolver exigen, además, un marco institucional flexible y nuevo.

- b) Las estructuras y la alternativa centralización - descentralización.

La descentralización de la administración de la educación ha acercado, hasta cierto punto, la administración a las personas afectadas, a pesar de los problemas conexos relativos a la comunicación y a la coordinación efectiva. La experiencia parece sugerir al respecto que la descentralización per se no culminaría en un aumento de la eficacia salvo si tiene como apoyo un programa de coordinación efectivo. La pareja participación - descentralización será la que hará que un sistema sea verdaderamente democrático, aumentando al mismo tiempo su variedad. Pero significa también admitir que cada unidad de enseñanza es particular y que no se la puede controlar completamente, ya que, en relación con el nivel central, los comportamientos imprevisibles no son considerados como errores que se deben corregir sino como manifestaciones de la origi-

nalidad de la unidad descentralizada. La movilidad de los alumnos y de los docentes puede sufrir repercusiones y la igualdad de trato puede no estar más garantida. Antes de encarar una descentralización, es mejor estar atento a sus condiciones de funcionamiento y a sus consecuencias. En la mayor parte de los casos, sería más exacto hablar de desconcentración.

- c) La movilización de los recursos. El problema de lograr una utilización óptima de todos los recursos existentes para la educación es, en primer lugar, una cuestión de utilizar bien los fondos otorgados por el gobierno y las autoridades locales.

### CONCLUSION

La escuela o el establecimiento escolar sufre de un exceso de simplicidad: el campo de control de los criterios de contratación y de calificación de los docentes, que tiene por efecto compartimentarlos en su sector sin formar un verdadero equipo pedagógico, la inspección, la rigurosidad de los presupuestos y las obligaciones de programas impiden estados de funcionamiento particulares que reclamarían en su nivel, la acción de factores internos y externos y de variables de los diversos campos. Diseñar la escuela del futuro, significa prever una concepción federalista de la educación instaurando desacoplamientos y franquicias a efectos de conferir a la organización y a los contenidos de la enseñanza una cierta sensibilidad en su medio ambiente. La coordinación se encontrará simplificada, pues ella se limitará en lo sucesivo a algunos campos de verdadera significación.

La educación sufre por falta de coherencia entre sus finalidades y su gestión. Del sentido dado al derecho a la educación se deducen los caminos de la acción.

---

COLOMBIA

- AUTOR:** María Margarita López Castaño
- UNIDAD:** Seminario Taller Integral sobre la Descentralización de la Educación. Asunción, Paraguay 21-24 de marzo de 1994.
- DESCRIPTORES:** Sistema educativo - descentralización - reforma educativa - calidad de la educación - educación básica.

**DESCRIPCION:**

El presente trabajo brinda un diagnóstico de la educación en Colombia. Se describen brevemente las reformas implementadas dentro de su contexto histórico, hasta llegar al actual proceso político-administrativo. Corresponde este último al inicio de la descentralización financiera. Temas como la calidad de la enseñanza y el aumento de la cobertura son ejes básicos para cumplir los preceptos constitucionales.

**CONTENIDO:**

1. En Colombia, tanto los departamentos, distritos como municipios son entidades territoriales que gozan de autonomía para gobernarse, administrar los recursos, establecer los tributos necesarios y participar en las rentas nacionales.
2. La educación básica comprende 9 grados. La escolarización es del 86%. El Estado presta directamente el servicio educativo al 84,8% de los matriculados. La cobertura de la educación secundaria es del 46%. Durante la última década se ha producido un crecimiento del sector oficial, lo que corrobora la necesidad de hacer más ágil su administración.

Dentro de la estructura educativa, la Secretaría de Educación y los institutos adscriptos corresponden al nivel regional. Las unidades operativas se ubican en las instancias zonales, distritos, núcleos de desarrollo educativo y en los establecimientos educativos.

### 3. Centralismo-descentralismo.

La génesis del sistema educativo actual se ubica en la mitad de este siglo con el inicio del período conocido como la Violencia. Debido a las sucesivas guerras civiles la construcción, el mantenimiento de la escuela y su mobiliario eran funciones del municipio. A principios de la década del treinta, se inició la centralización anhelada mediante el nombramiento de los Directores Departamentales por parte del Ejecutivo Nacional. No obstante, el nivel departamental cubría los costos educativos del mayor número de alumnos y la formación de base. Al Centro le correspondía el diseño de los programas de estudio y el calendario escolar. Así se amplió la brecha entre regiones ricas y desarrolladas y regiones pobres y atrasadas.

4. A partir de 1979, se conformaron estructuras operativas de tipo nuclear. Se partía de la idea que la administración y la planeación a nivel de núcleo de desarrollo educativo debían ser la base del sistema. Sus propósitos consistían en ampliar la cobertura del servicio educativo, mejorar la educación, racionalizar la administración e integrar los servicios del Estado, todo esto en el nivel local. El núcleo integra los centros docentes del nivel local -rural y urbano- y sus comunidades y está conformado por 8 a 15 centros docentes. Cuenta con un Comité asesor integrado por docentes. La agrupación de 15 a 25 núcleos conforma un Distrito Educativo que es la unidad administrativa de planeación y asesoría a nivel zonal.

### 5. La Municipalidad de la Educación.

En 1975 se nacionalizó la educación primaria y secundaria. Posteriormente, el gobierno intentó ceder funciones específicas a los municipios como la construcción de escuelas primarias. También se desconcentraron funciones relacionadas con trámites burocráticos. Asimismo el personal docente y administrativo que estaba bajo el control del Ministerio fue asignado a los alcaldes. En 1989 se trasladó la prestación del servicio educativo al municipio.

6. La estrategia educativa actual ha establecido como

prioridad ceder la administración y la ejecución de los programas educativos a los departamentos y municipios. La información deberá ser la base de la planeación y la asignación de recursos físicos, humanos y financieros. En 1992 se creó el Fondo de Inversión Social FIS destinado a la cofinanciación de los proyectos educativos, compartiendo así la responsabilidad con los niveles central y regional.

Recientemente se aprobó una ley mediante la cual al municipio le corresponde administrar los servicios educativos estatales. Los docentes nacionales y municipales fueron trasladados a las plantas departamentales. Igualmente se estableció un subsidio para las poblaciones de menores recursos.

### **CONCLUSION:**

El esquema descentralizador debe hacerse más efectivo definiendo los puntos críticos y las estrategias para lograr los cambios requeridos. El éxito no está necesariamente ligado a la adopción de la descentralización o de otro sistema, sino a la manera correcta de poner en marcha la opción elegida.

El desafío actual consiste en identificar los problemas encontrados y en aplicar correctivos graduales a los mismos.

---

# publicaciones

## y noticias



1977  
1978  
1979  
1980  
1981  
1982  
1983  
1984  
1985  
1986  
1987  
1988  
1989  
1990  
1991  
1992  
1993  
1994  
1995  
1996  
1997  
1998  
1999  
2000  
2001  
2002  
2003  
2004  
2005  
2006  
2007  
2008  
2009  
2010  
2011  
2012  
2013  
2014  
2015  
2016  
2017  
2018  
2019  
2020  
2021  
2022  
2023  
2024  
2025

Los mexicas habían llegado al dominio de un sistema de escritura, en la que empleaban figuras de distinto valor representativo.

Uno de los signos, los llamados *pictogramas*, significaban exactamente lo que representaban; otros, en cambio, eran los *ideogramas* de significado más complejo: representan ideas, algunas muy abstractas y complicadas, como los signos que representan fechas y los que nombran ciudades, pueblos y lugares. Además, su escritura, ya en evolución, empleaba muchos signos que representaban sonidos vocálicos como *a*, *e*, o silábicos, tales *tlān*.

Pintores especializados hacían los libros dibujando sobre largas tiras de papel vegetal llamado *amatl*, que doblaban como biombos para separar sus páginas. Sus libros fueron, principalmente, de carácter diverso: histórico, religiosos y administrativos.

# presentación de publicaciones

*En esta sección presentamos publicaciones especializadas que ofrecen contribuciones actuales en el campo de las innovaciones educativas.*

*Le invitamos a que remita a la Redacción, publicaciones que a su criterio merezcan ser presentadas, contribuyendo de esta forma a la difusión de las experiencias innovadoras.*

## Paradigma

Dirección de Investigación Educativa, Apartado 3394, Universidad Pedagógica Nacional F. Morazan, Tegucigalpa, M.D.C., Honduras.

Es una publicación de la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazan, que nuclea en el número dos los aportes de académicos, investigadores, docentes y estudiantes, lo que le da una amplia y equilibrada diversidad.

Los artículos presentados abordan diferentes problemáticas tales como la educación formal en grupos indígenas, en el que se muestra un aporte interesante para los países de la Región en relación con la conservación de estas culturas. Otro tema interesante es Repitencia en la Escuela Primaria donde se analizan datos del Proyecto BRIDGES de la



Universidad de Harvard en relación a la repitencia, deserción, calidad de la enseñanza y costos de la educación.

Los trabajos de Investigación se refieren a diversos planteos de intereses en la práctica docente, como por ejemplo, enfoque de la crisis actual en las Escuelas Normales

de Honduras o los alcances, problemas y limitaciones de las técnicas de Freinet utilizadas en el Centro de Educación Preescolar y Primaria de la UPNFM o estudios acerca de la caracterización de los estudiantes que ingresan al Centro Universitario San Pedro Sula.

En la sección de Ensayos se analiza la obra del pintor Rolando Tróchez y se describe los Resultados del Proyecto de Educación Bilingüe y Bicultural encarado por la lingüista Wendy Griffin.

Por último en la sección Pensamiento Pedagógico en Honduras se transcriben colaboraciones de interés para docentes. En los Informes se presentan las actividades y eventos programados para educadores.

### *Informática Educativa*

Proyecto SIIE, Apartado Aéreo 4976, oficina W 311, Santa Fe de Bogotá, DC, Colombia.

Esta revista de publicación periódica surge en 1992 como órgano del Sistema de Información en Informática Educativa, SIIE, con sede en la Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia.

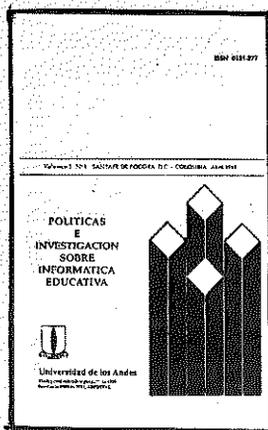
Fue en ese año y a partir del Congreso Colombiano de Informática Educativa al que asistieron especialistas nucleados en la Red Interamericana de Informática Educativa, Colombia,

RIBIE-COL, que se seleccionaron los artículos que integran el presente número.

En sus tres secciones se presentan: artículos relacionados con políticas e investigaciones sobre informática educativa, novedades documentales sobre el mismo tema y notas de interés para el lector.

La primera sección presenta seis artículos que recogen importantes aportes sobre el tema central completándose con la presentación bibliográfica de 30 textos especializados y su comentario.

En la segunda sección se presenta bibliografía escrita en español, portugués e inglés sobre el tema central y servicios de la SIIE.



En la tercera y última sección aparecen los próximos eventos, noticias de la RED y algunas contribuciones para los interesados en esta temática.

## Educación

Fresno Nº 15. Colonia Santa María la Ribera, CP 6400. México D.F. Tel: 5922125.

Revista trimestral que se edita como órgano oficial del Consejo Nacional Técnico de la Educación, con un tiraje de 5000 ejemplares destinados a todas las instituciones educativas que lo soliciten.

El número 46 del mes de septiembre de 1993, está integrado por artículos con temáticas diferentes pero todas ellas de aplicación en el aula, en la escuela o en la comunidad educativa.

Interesante para la formación de los docentes son los artículos referidos a las innovaciones curriculares en Europa (Italia, Francia, y Gran Bretaña) y a la fundamentación psicopedagógica de los aprendizajes escolares con comentarios acerca de la figura y obra de Jean Piaget.

El trabajo de investigación que se presenta en este número corresponde a Juan Manuel Beltrán Vera quién trabaja algunos aspectos relevantes en la sociedad mexicana.

Como siempre se incluye una sección destinada a Documentos, en la que se presenta para su análisis parte de la documentación oficial con el objeto de difundirla entre los docentes. En este número se puede consultar el Acuerdo 165, referido a las normas de evaluación del aprendizaje en educación primaria, media y normal.

Bajo el título de Actividades Culturales del CONALTE (Consejo Nacional Técnico de la Educación) se presentan Publicaciones, Conferencias, Talleres y Exposiciones.



## Educação & Realidade

Av. Paulo Gama s/nº.  
Predio 12201, 8º andar.  
CEP 90040-060 - Porto Alegre - RS - Brasil.

Es una publicación semestral de la Facultad de Educación de la Universidad Federal de Río Grande del Sur.

Los artículos se presentan en idioma portugués. Los autores son docentes especialistas en Educación, Pedagogía o Currículum de la universidad mencionada.

El volumen 18, Nº 2 del mes de diciembre

de 1993 aborda interesantes temas referidos al aprendizaje escolar. El artículo que da nombre a esta publicación es **Desconstruyendo el constructivismo pedagógico** (Desconstruyendo o constructivismo pedagógico) en el que el autor, Tomaz Tadeu da Silva, asume una actitud crítica frente a la teoría presentada.

Otras interesantes temáticas son retomadas en varios artículos referidos a el abordaje sociológico del sujeto epistémico, al problema de la interdisciplina y la producción de conocimientos, a las dimensiones y tendencias curriculares, entre otros.

**educação  
realidade**

*Desconstruido  
o constructivismo*



Se destacan los trabajos en los que se analiza la postura de diferentes pensadores con notable influencia en el campo educativo como son, por ejemplo, Kant, Gramsci, Kuhn y Bourdieu. Los aportes de cada uno se presentan en diferentes e interesantes artículos.

## *Investigación y Educación*

Es una revista de publicación anual del Instituto de Investigaciones y Mejoramiento Educativo, de la Universidad de San Carlos, Guatemala.

### *Investigación y Educación*

*Revista del Instituto de  
Investigaciones y  
Mejoramiento Educativo  
IIME*

*Universidad de San Carlos de Guatemala  
Año IX, 1992 Número 9*

Esta publicación es el número 9, del año 1993. El contenido de la revista se diferencia en artículos, investigaciones y documentos.

Este número lo integra un artículo que describe las implicancias que en la práctica educativa tiene un modelo cognitivo del desarrollo moral. Se señalan los objetivos, contenidos, metodología y evaluación que el docente debe plantearse para estimular el desarrollo moral en un contexto constructivista.

En otro se plantean algunas propues-

tas que tienen origen en experiencias educativas de Guatemala, cuyos ejes de trabajo lo constituyen temas de la realidad surgidos de problemáticas y expectativas de la sociedad y de los alumnos. Otros dos artículos se incluyen en esta edición: uno referido a la medición como factor importante dentro del proceso de investigación y otro, que aborda el papel de la Universidad y su quehacer, en el contexto guatemalteco.

Tres investigaciones realizadas por el Instituto mencionado completan los trabajos presentados en la sección Investigaciones y Documentos.

### *Tiempo*

Pje. Sarratea 208. San Miguel de Tucumán - Argentina.

Revista Educativa de publicación mensual destinada a maestros de la escuela primaria.

Surge en principio para ser distribuida entre los docentes del noroeste argentino (Región NOA), alcanzando posteriormente mayor difusión.

Sus artículos están pensados como ayuda para la tarea en el aula.

Se presenta dividida en tres partes: un artículo central acerca de algún tema requerido por los docentes en ejercicio,



propuestas didácticas para implementar en el aula y una última parte destinada a curiosidades científicas y culturales bajo el nombre: ¿Sabías qué?

El número 110 correspondiente a octubre de 1993 dedica el tema central al análisis de la problemática del "Aula Taller".

El Dr. Oscar V. Oñativia lo desarrolla en cuatro partes: -reseña histórica del concepto de taller aplicado a la escuela primaria; -las aulas-talleres en las escuelas salteñas; -la problemática actual: diversos criterios; -el concepto de "Taller" desde la perspectiva de la educación comunicativa y su ubicación en el siglo XXI.

Completa este número varias actividades para implementar en el aula, relativas a temas de Lengua y Matemática que

se desarrollan en 1º, 2º y 3º ciclo de la escuela primaria.

En ¿Sabías qué?... se muestran algunas conclusiones del Laboratorio de Investigaciones Sensoriales del CONICET,

que funciona en la Facultad de Medicina de la UBA, en relación con temáticas referidas al desarrollo de los sentidos humanos y la incidencia de esta problemática en la formación de los docentes.

El material que aparece en esta sección puede ser consultado en la sala de lectura del Centro Nacional de Información Educativa, Paraguay 1657, 1º piso, Buenos Aires, o solicitado por carta a la Redacción, con el compromiso de no hacer uso comercial del mismo

# publicaciones y documentos

Los límites editoriales de la Revista hacen imposible el comentario de todo el material recibido acerca de las diferentes experiencias innovadoras que pudieran ocurrir en el campo educativo. Sin embargo, creemos que toda publicación o documento producido con esfuerzo y dedicación es el inicio de un diálogo que espera respuesta; por eso decidimos darlos a conocer...

Invitamos a ustedes a que remitan a la Redacción, publicaciones y documentos que, a su criterio, merezcan ser conocidos, contribuyendo de esta forma a la difusión de experiencias innovadoras.

Para solicitar información adicional sobre el material publicado, dirigirse por carta a la redacción de la Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas. Una realización de la comunidad educativa americana: Paraguay 1657 - 2º piso, Buenos Aires (1062), Argentina.

## OBRAS

*Argentina. Gallart, María Antonia; Moreno, Martín J.; Cerruti, Marcela S. Educación y empleo en el gran Buenos Aires 1980-1991; situación y perspectivas de investigación. Cuadernos del CENEP. Buenos Aires. CENEP 1993. 143 p. (Nº 49)*

*Argentina. Congreso Internacional de informática educativa. INFOCON '93. Buenos Aires. 1993. Memorias de la actividad académica. Buenos Aires. Ediciones Fundaustral. 1993. 508 p.*

*Argentina. Ministerio de cultura y educación. MCE. Argentina; nueva escuela; más y mejor*

*educación para todos. Buenos Aires. MCE. 1993. 82 p.*

*Argentina.. Joseph, Andrés h. Control de la gestión en programas de educación a distancia. Buenos Aires. s.e. 1991. 35 p.*

*Argentina.. De imaz, José Luis; Auernheiner, Juan Carlos; Nicholson, María; Paz, Antonio. Informe blanco sobre el sistema educativo argentino. Buenos Aires. Fundación banco de Boston. 1993. 317 p.*

*Argentina.. Congreso internacional 500 años de hispanoamérica, descubrimiento y*

formación de un mundo nuevo. Mendoza 1992. Programa. Mendoza. Facultad de filosofía y letras. 1992. 84 p.

Argentina.. Marqués, Carlos, consultor; Sigal, Victor, consultor. Evaluación para el mejoramiento de la calidad universitaria; estrategia, procedimiento e instrumentos. Buenos Aires. MCE. 1993. 180 p.

Argentina. Ministerio de cultura y educación. Centro nacional de información educativa. MCE. CeNIE. Organización de los estados americanos. Proyecto "cooperación para el fortalecimiento y el mejoramiento de la planificación y gestión del desarrollo educativo regional" PREDE-OEA. OEA. Propuesta preliminar para el sistema de información sector educación mercosur-siamercosur, base de datos. Buenos Aires. MCE. 1993 (SIEM/DT 01/93.). s. p.

Argentina.. Seminario nacional de investigación e información educativas. Buenos Aires. 1992. Proyectos e institutos de investigación educativa de América Latina 1992-1993. Buenos Aires. CLACSO. 1992. 27 p.

España. de Puelles Benítez, Manuel. Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa. Madrid. OEI. s. f. 57 p.

España. Hamadache, Ali. Alfabetización, derechos del hombre y paz. Cuestiones sobre alfabetización. Barcelona. Centre UNESCO de Catalunya. 1990. 16 p.

España. Dalberá, Claude. Cálculo, vida cotidiana y alfabetización. Cuestiones sobre alfabetización. Barcelona. Centre UNESCO de Catalunya. 1993. 16 p.

Guatemala. Seminario: conceptos modernos de evaluación de proyectos; un enfoque estructurado. Guatemala. 1983. La imagen de la evaluación educacional. Guatemala. IIME. 1983. 23 p.

México. Zapata, Oscar A; Aquino, Francisco. Psicopedagogía de la educación motriz en la adolescencia. México. Trillas. 1990. 404 p.

Uruguay. Rama, Germán W. ; Mancebo, Ester, colab. ; Ravela, Pedro, colab. ; de Souza, Rosina, colab. ¿Aprenden los estudiantes en el ciclo básico de educación media? Montevideo. CEPAL. 1992. 287 p.

Uruguay. Ministerio de educación y cultura. Dirección de educación. MEC. Educación y trabajo. Montevideo. MEC. 1992. (Serie: Aportes a la educación nacional. Nº 2). 234 p.

Venezuela. Jornadas nacionales. 1. Caracas. 1992. "La actividad cooperativa: una clave para el acceso a la información especializada". Caracas. APSIAE. 1992. paginación varia.

USA. Encalada, Marco A. La educación ambiental se enraiza en el continente. Colección interamer. Washington. OEA. 1993. 59 p. (Nº 28).

## DOCUMENTOS

*Argentina. Ministerio de cultura y educación. Secretaría de programación y evaluación educativa. Calidad de la educación. MCE. Sistema nacional de evaluación, 1er. operativo nacional 1993; resultados nacionales, primer informe. Buenos Aires. MCE. 1994. 28 p.*

*Argentina. Birgin, Alejandra; Pineau, Pablo, colab. Panorama de la educación básica en la Argentina (versión preliminar sujeta a revisión). Buenos Aires. MCE. 1993. 47 p.*

*Argentina. Velázquez, Mirta G. Regionalización de la educación: aportes para un enfoque cualitativo. Buenos Aires. MEJ. 1989. 13 p.*

*Argentina. Ministerio de cultura y educación. Consejo federal de cultura y educación. MCE. CFCyE. Metodología para acordar aspectos prioritarios para la aplicación de la ley federal de educación (aplicación de la ley federal de educación, más y mejor educación para todos 1993-1995); anexo I. Buenos Aires. MCE.1993. (Serie 0 - Nº 1). 18 p.*

*Argentina. Jornadas de discusión de la metodología de la evaluación de la calidad de la educación. 4. Buenos Aires. 1991. Evaluación de la calidad de la educación; primer operativo de validación de ítem a nivel nacional 4-11-91; informe preliminar. Buenos*

Aires.MCE. 1991. sin paginar.

*Argentina. Piedrabuena de Otero, Ilda. La gramática, aún hoy, como el arte de hablar y escribir correctamente. s. l. s. e. 1993. 10 p.*

*Argentina. Ministerio de cultura y educación. Secretaría de programación y evaluación educativa. Subsecretaría de programación y gestión educativa. MCE. Estructura del sistema educativo nacional. Caracterización de los niveles del sistema educativo nacional. Los ciclos en la estructura del sistema educativo nacional. Implementación gradual y progresiva del sistema educativo nacional. Buenos Aires. MCE. 1993. 10 p.*

*Argentina. Ministerio de cultura y educación. Secretaría de programación y evaluación educativa. MCE. Alternativas para la formación, el perfeccionamiento y la capacitación docente -acuerdo transitorio para la consulta-; documento preparatorio de la asamblea del consejo federal de cultura y educación 13 de octubre de 1993. Buenos Aires. MCE. 1993. (serie A Nº 3). 11 p.*

*Argentina. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. Consejo Empresario Argentino. Descentralización de la Escuela Primaria y media -una propuesta de reforma. 1993-183 p.*

*Argentina. Ministerio de Cultura y Educación - Organización de los Estados Americanos - Proyecto*

*Sistema de Información y Planificación Educativa. Las estadísticas del Nivel Medio. La evolución de la última década.* Buenos Aires 1993. 19 p.

*Argentina. Ministerio de Cultura y Educación. Organización de los Estados Americanos. Proyecto Multinacional de Educación para el trabajo. Comportamiento y Tendencias de la Demanda de Recursos Humanos en el Mercado de Empleo Argentino durante las últimas décadas.* Buenos Aires 1993. 49 p.

*Argentina. Ministerio de Cultura y Educación -Proyecto estímulo a las iniciativas institucionales-* Buenos Aires 1994.- Sin paginar

*México. Consejo nacional técnico de la educación. CONALTE. Implicaciones educativas de seis teorías psicológicas.* México. CONALTE. 1993. 100 p.

*México. Consejo nacional técnico de la educación. CONALTE. Ley general de educación; iniciativa del ejecutivo federal.* México. CONALTE. 1993. 60 p.

*Venezuela. Matus, Carlos. "Planificación, presupuestos y gerencia".* (En: Venezuela. Gobierno de Venezuela. Organización de los estados americanos. Centro interamericano de estudios e investigaciones para el planeamiento de la educación. Programa de formación de recursos humanos en

gerencia educativa. OEA. CINTERPLAN. Lecturas recomendadas (material de apoyo). Módulo I: política educativa y planificación estratégica. Caracas. CINTERPLAN. s. f. sin paginar).

*Venezuela. Rodríguez Mena, Luis. "La planificación estratégica en entidades gubernamentales".* (En: Venezuela. Gobierno de Venezuela. Organización de los estados americanos. Centro interamericano de estudios e investigaciones para el planeamiento de la educación. Programa de formación de recursos humanos en gerencia educativa. OEA. CINTERPLAN. Lecturas recomendadas (material de apoyo). Módulo I: política educativa y planificación estratégica. Caracas. CINTERPLAN. s. f. sin paginar).

*Venezuela. Matus, Carlos. "Charla dictada con motivo de la semana de la conservación del ambiente en el seminario organizado por Lagoven y la universidad Simón Bolívar".* (En: Venezuela. Gobierno de Venezuela. Organización de los estados americanos. Centro interamericano de estudios e investigaciones para el planeamiento de la educación. Programa de formación de recursos humanos en gerencia educativa. OEA. CINTERPLAN. Lecturas recomendadas (material de apoyo). Módulo I: política educativa y planificación estratégica. Caracas. CINTERPLAN. s. f. sin paginar).

*Venezuela. de Mattos, Carlos A. "Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana".* (En: Venezuela. Gobierno de

Venezuela. Organización de los estados americanos. Centro interamericano de estudios e investigaciones para el planeamiento de la educación. Programa de formación de recursos humanos en gerencia educativa. OEA. CINTERPLAN. Lecturas recomendadas (material de apoyo). Módulo I: política educativa y planificación estratégica. Caracas. CINTERPLAN. s. f. sin paginar.

Venezuela. Chavez Z., Patricio. **Metodología para la formulación y evaluación de proyectos educativos: un enfoque estratégico.** Caracas. CINTERPLAN. 1992. (Serie:

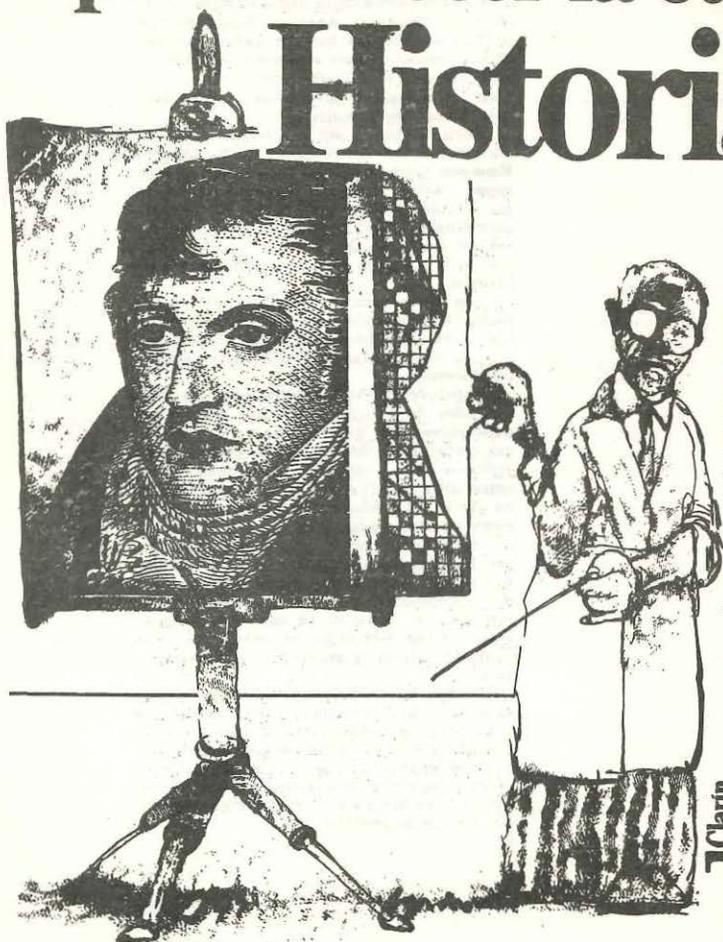
módulos instruccionales. Nº 3). 45 p.

Venezuela. Casassus, Juan. **"Crisis y democracia: determinantes de la gestión educativa en América Latina en los 90"**. (En Venezuela. Gobierno de Venezuela. Organización de los estados americanos. Centro interamericano de estudios e investigaciones para el planeamiento de la educación. Programa de formación de recursos humanos en gerencia educativa. OEA. CINTERPLAN. Lecturas recomendadas (material de apoyo). Módulo I: política educativa y planificación estratégica. Caracas. CINTERPLAN. s. f. sin paginar.

El material que aparece en esta sección puede ser consultado en la sala de lectura del Centro Nacional de Información Educativa, Paraguay 1657, 1er. piso, Buenos Aires, o solicitado por carta a la Redacción con el compromiso de no hacer uso comercial del mismo.

**innovación  
y prensa**

# Claves para conocer la otra Historia



Chairin  
educación

# la cuenta la escuela

La enseñanza de la historia es hoy materia de debate y análisis. Los docentes más tradicionales que narraban los hechos como un cuento están dejando paso a una nueva camada de profesionales que concibe la disciplina en base a dos verbos: **problematizar y motivar.**

Para dialogar sobre el tema, Clarín convocó a un historiador, Luis Alberto Romero, y tres profesores de historia, Enrique Carlos Vázquez, profesor del Colegio Nicolás Avellaneda, Silvia Finocchietto, coordinadora del área de Ciencias Sociales del Instituto Ort, y Jorge Saab, director de la Escuela Esteban Echeverría, de Munro.

Los cambios ocurridos en la última década, la formación docente y el interés de los alumnos y profesores son algunos de los asuntos analizados por el historiador y los docentes.

También fueron consideradas las dificultades de actualización que sufren los profesores que quieren hacer cursos de capacitación. Además se planteó el nuevo enfoque de la enseñanza de la materia en estos últimos años y el interrogante acerca de la "enseñanza-transmisión" o la construcción de la historia.

Por otra parte, la investigación hecha por los propios alumnos, que los transforma en protagonistas activos y no pasivos del aprendizaje, abre las puertas a la polémica. Se trata de la combustión que buscan los educadores actuales para "problematizar y motivar" a sus alumnos.

La agenda de los estudiantes secundarios ya no incluye solamente la sombra de los golpes de Estado. Ahora se han incorporado a ella los asuntos que tienen que ver con el mundo que los rodea y su vida cotidiana, como la corrupción o el servicio militar obligatorio en la organización del Estado argentino.

—¿Qué transformaciones observan en los últimos años con respecto a la enseñanza de la historia?

Luis Alberto Romero: —Estamos sufriendo un par de décadas de grandes déficit en la formación de los docentes de historia. Hoy los desniveles son brutales, y se observa tanto en la práctica cuanto en el peso escaso que tienen los lugares de buena formación. En los últimos años han proliferado un conjunto de mediocres institutos de capacitación. El docente de historia no es como el de antes, porque entre otras cosas su situación laboral es terrible, y esto impide una buena actualización.

Silvia Finocchio: —A diferencia de años anteriores, ahora la capacitación de los docentes de historia es una preocupación central.

Enrique Vázquez: —No se puede hablar de docentes de historia en general. En la escuela secundaria la situación es sumamente dispar, en un mismo colegio conviven incluso docentes con buena formación con otros de formación deficiente.

Jorge Saab: —Creo que lo más importante en los últimos años es que la enseñanza de la historia se transformó en un objeto a discutir, en un punto de reflexión con su propia especificidad, mucho más que la simple transmisión de la producción historiográfica. Entran a jugar los problemas del conocimiento: ¿cómo un adolescente aprende historia?, por ejemplo. Además, ¿qué actividades del docente favorecen la enseñanza de la historia? Se debaten conceptos que antes se daban por supuestos, como el tiempo histórico. La idea de que la historia es construcción, por ejemplo, implica la preocupación por acercar a los jóvenes a los grandes historiadores, para que sepan quiénes armaron esos discursos, cómo los construyeron y por qué, lo cual lleva a la polémica.

E.V.: —Yo observo que el interés de los adolescentes con respecto a la historia fue cambiando en los últimos años. En mi colegio, por ejemplo, en quinto año los chicos deben elegir un tema de investigación. Hace seis o siete años los chicos elegían el tema de los golpes de Estado. Por suerte, hoy eso no preocupa tanto, estamos más acostumbrados a vivir en democracia. Los chicos ahora eligen temas como "El Pacto Roca-Runciman", que les suena a corrupción, o el surgimiento del servicio militar obligatorio en el organización del Estado argentino. Todos temas que tienen que ver con las cosas que pasan hoy.

—¿Qué hacen los profesores para superar estos problemas y motivar a sus alumnos?

S.F.: —Creo que hay cinco modalidades del "saber-hacer" del profesor de historia. Un saber-hacer vinculado a la historia, con metodologías de enseñanza también viejas. Otros que enseñan historia vieja, pero con metodologías supuestamente renovadas. Y aquellos que se están vinculando a una nueva historia, con otra formación, pero que en materia de didáctica se dividen entre quienes escuchan a los chicos y tienen un diálogo reflexivo con ellos, y quienes siguen simplemente exponiendo y le asignan enorme centralidad a los textos escolares. Actualmente se critica a quienes practican el saber-hacer ilusorio, aquellos docentes que no transmiten absolutamente nada en defensa de supuestas nuevas metodologías de enseñanza.

L.A.R.: —En algunos textos también se nota ese vaciamiento, que aparentemente son modernos pero no te queda nada entre las manos. Creo que los viejos textos tradicionales son más útiles que esos, al menos tienen información con la que pueden trabajar los chicos y los docentes. El pro-

blema central es el interés del docente, porque me parece dramático cuando el docente no se interesa, ahí ya no hay didáctica que lo salve. Es muy difícil que los profesores, teniendo que dar 60 horas de clase para poder vivir, encuentren tiempo para leer un libro. Cuando en realidad, la docencia de la historia es como una planta, hay que regarla permanentemente.

J.S.: —Los docentes que siguen vinculados a la producción historiográfica, aunque no sean historiadores, trabajan con más ganas.

S.F.: —En la enseñanza de la matemática o de las lenguas hubo una producción muy interesante acerca de cómo aprenden los chicos. Sobre el aprendizaje de la historia no se produjo algo similar hasta el momento.

E.V.: —Con la fragmentación que existe, cada docente, como pudo, intentó leer algo, realizó lecturas dispersas.

S.F.: —Hay que generar en los docentes un buen manejo de la disciplina histórica, que permite plantear en el aula problemas interesantes. En general, los docentes están preocupados en cómo enseñar tal o cual cosa. Pero antes es necesario ver los problemas de las sociedades, ver lo que discuten los historiadores, para identificar los problemas y generar estrategias interesantes en el aula.

L.A.R.: —¿Los docentes entienden que la historia se construye a partir de problemas? Es una idea que tiene muy poco que ver con la formación tradicional. La cuestión no es didáctica, pasa fundamentalmente por la formación de los docentes. Un docente acostumbrado a pensar en términos de problema va a encontrar la técnica adecuada para transmitir los problemas históricos en el aula.

Damián Nabet - Eduardo Sincovsky

## Viejas deudas y nuevas preguntas

Uno de los interrogantes planteados en la charla con los docentes de historia fue cuáles son las cuentas pendientes en la enseñanza de la materia.

Para Silvia Finocchio se trata de "la capacitación docente, poblar las bibliotecas, superar la dificultad de una propuesta curricular para todo el país, mejorar las condiciones de trabajo de los docentes, formar equipos de trabajo en las escuelas.

Enrique Vázquez, por su parte, sostiene que "hay que fomentar la lectura. Los chicos se alejaron de los libros, porque usan fotocopias, que después las tiran. Y hay toda una corriente que dice "a los

chicos les gusta lo audiovisual, entonces pasemos películas". La enseñanza de historia, entonces, dejó de lado el libro se dedicó a pasar películas. Y pasar una película, sin una crítica histórica, sin aprovechamiento desde los contenidos, sirve para nada".

"También hay que incentivar la escritura. Hay errores estructurales a nivel primario y la historia es escritura", señala Jorge Saab. Y el profesor Luis Albes Romero apunta: "La enseñanza de la historia debe acercarse al estado actual las ciencias históricas. El grueso de instituciones están atrasadas 40 ó años".

—¿Qué transformaciones observan en los últimos años con respecto a la enseñanza de la historia?

Luis Alberto Romero: —Estamos sufriendo un par de décadas de grandes déficit en la formación de los docentes de historia. Hoy los desniveles son brutales, y se observa tanto en la práctica cuanto en el peso escaso que tienen los lugares de buena formación. En los últimos años han proliferado un conjunto de mediocres institutos de capacitación. El docente de historia no es como el de antes, porque entre otras cosas su situación laboral es terrible, y esto impide una buena actualización.

Silvia Finocchio: —A diferencia de años anteriores, ahora la capacitación de los docentes de historia es una preocupación central.

Enrique Vázquez: —No se puede hablar de docentes de historia en general. En la escuela secundaria la situación es sumamente dispar, en un mismo colegio conviven incluso docentes con buena formación con otros de formación deficiente.

Jorge Saab: —Creo que lo más importante en los últimos años es que la enseñanza de la historia se transformó en un objeto a discutir, en un punto de reflexión con su propia especificidad, mucho más que la simple transmisión de la producción historiográfica. Entran a jugar los problemas del conocimiento: ¿cómo un adolescente aprende historia?, por ejemplo. Además, ¿qué actividades del docente favorecen la enseñanza de la historia? Se debaten conceptos que antes se daban por supuestos, como el tiempo histórico. La idea de que la historia es construcción, por ejemplo, implica la preocupación por acercar a los jóvenes a los grandes historiadores, para que sepan quiénes armaron esos discursos, cómo los construyeron y por qué, lo cual lleva a la polémica.

E.V.: —Yo observo que el interés de los adolescentes con respecto a la historia fue cambiando en los últimos años. En mi colegio, por ejemplo, en quinto año los chicos deben elegir un tema de investigación. Hace seis o siete años los chicos elegían el tema de los golpes de Estado. Por suerte, hoy eso no preocupa tanto, estamos más acostumbrados a vivir en democracia. Los chicos ahora eligen temas como "El Pacto Roca-Runciman", que les suena a corrupción, o el surgimiento del servicio militar obligatorio en la organización del Estado argentino. Todos temas que tienen que ver con las cosas que pasan hoy.

—¿Qué hacen los profesores para superar estos problemas y motivar a sus alumnos?

S.F.: —Creo que hay cinco modalidades del "saber-hacer" del profesor de historia. Un saber-hacer vinculado a la historia, con metodologías de enseñanza también viejas. Otros que enseñan historia vieja, pero con metodologías supuestamente renovadas. Y aquellos que se están vinculando a una nueva historia, con otra formación, pero que en materia de didáctica se dividen entre quienes escuchan a los chicos y tienen un diálogo reflexivo con ellos, y quienes siguen simplemente exponiendo y le asignan enorme centralidad a los textos escolares. Actualmente se critica a quienes practican el saber-hacer ilusorio, aquellos docentes que no transmiten absolutamente nada en defensa de supuestas nuevas metodologías de enseñanza.

L.A.R.: —En algunos textos también se nota ese vaciamiento, que aparentemente son modernos pero no te queda nada entre las manos. Creo que los viejos textos tradicionales son más útiles que esos, al menos tienen información con la que pueden trabajar los chicos y los docentes. El pro-

# Nuevas reglas de convivencia en el secundario

Cada uno debía elaborar su propio proyecto y llevarlo a las autoridades.

De las ciento diecinueve escuelas que tiene hoy la Comuna, ciento siete presentaron a fines del 93 su informe sobre el trabajo que desarrollaron para armar su propuesta. Setenta y dos ya elaboraron distintos tipos de reglamentos. Muchos incluyen un detalle de las responsabilidades que le caben a los miembros de la comunidad educativa y todos fijan también sus normas de disciplina

Crear un consejo de convivencia con la participación de alumnos, docentes, directivos y padres, propiciar el respeto mutuo, el diálogo y la comunicación, garantizar al alumno el derecho a su defensa y medir los actos de indiscipli-

na. dentro de su contexto, son algunas de las pautas básicas que aportó la dirección de Media.

**"Creemos que la convivencia permite mejorar el aprendizaje y la calidad de la educación. Si no existe, las escuelas se convierten en depósitos de chicos. Pasa a segundo plano el conocimiento y la tarea del docente",** aseguró a Clarín, Celia Menoyo.

La funcionaria destacó que **"muchos directores tapan los conflictos, cuando lo importante es reconocerlos y animarse a pedir ayuda. Hay que aceptar que forman parte de la vida de toda institución. Nos interesa que la escuela los resuelva y no que sea expulsora de los chicos"**.

Para Raúl Moroni, subdirector del área de Educación Media, los proyectos **"no se pueden determi-**

nar con normativas desde arriba. Debe hacerse en cada escuela con el consenso de alumnos, docentes, directores y padres. Pero cada uno de ellos también debe asumir sus compromisos”.

La mayoría de los reglamentos propuestos no sacaron las amonestaciones, contra lo que impulsaba la dirección de Media. En cambio, las mantuvieron como una última instancia a aplicar agotando los pasos anteriores, como el diálogo, los apercibimientos, las firmas en el cuaderno de convivencia y hasta el llamado a los padres.

“Durante años se pensó que la amonestación en sí misma significaba orden y puesta de límites. No es fácil desprenderse de esta tradición”, se lamentó el coordinador del Equipo de Apoyo Institucional, Norberto Ianni.

“Que no haya amonestaciones no quiere decir que se haga cualquier cosa”,

resaltó Menoyo. “Impulsamos la **reparación del daño provocado**, porque así la sanción adquiere un sentido educativo. Solo con un buen nivel de capacitación se puede sostener este sistema. El preceptor deberá tener nociones de conducción de grupo y no ser el típico celador ni el que se mezcla con los chicos.”

Entre los estudiantes, una de las preocupaciones es que las normas también alcancen a los profesores, preceptores y directivos. Según Menoyo, esta actitud se debe a que “los alumnos buscan límites y son más exigentes. No es casual que sean los más duros al decidir una sanción”

Ianni agregó que “en las escuelas que tienen su propio proyecto institucional, con ideas creativas que interesan a los alumnos, y las que cuentan con centros de estudiantes, enfrentan menos situaciones conflictivas”.

## Libertad y respeto mutuo

Lograr un verdadero compromiso entre todos los grupos que conviven en la escuela es uno de los factores claves para garantizar el éxito de los sistemas de convivencia. Por eso, es fundamental que los directivos, alumnos, docentes, auxiliares y padres participen en la elaboración de las normas que se aplicarán y lleguen a sentir las como propias.

Pese a sus matices, los proyectos presentados por la mayoría de las secundarias porteñas tienen muchos elementos en común, porque sus normas surgen de un mismo concepto de convivencia fundado en la libertad responsable y el respeto mutuo. Como ejemplo, basta con una síntesis de las reglas fijadas en las propuestas de la EMEM N° 1, del distrito escolar 14 y la EMEM N° 5, del distrito 8:

- Los alumnos se comprometen a participar responsablemente en las actividades escolares, seguir las consignas de trabajo del profesor y crear un clima de silencio y atención.

- Prometen tener una actitud de respeto con los directivos, docentes, auxiliares y con sus compañeros. Y asumen otros desafíos: no ser violentos y no agredir, ser solidarios, no fumar en la escuela, respetar los bienes escolares sin dañarlos y realizar jornadas de limpieza.

- La escuela se compromete a trabajar para evitar la permisividad y el autoritarismo, tendiendo a la autodisciplina responsable, favoreciendo el diálogo y los espacios de participación y reflexión.

- Todos prometen tolerar la discrepancia, el disenso y aceptar las diferencias en un ambiente de libertad responsable. La escuela ayudará a los alumnos en la toma de conciencia de la falta cometida, de la conducta correcta y la sanción aplicada, mediante el diálogo con profesores, preceptores, autoridades y el Consejo de Convivencia.

- Para quienes no cumplan con las reglas, el sistema establece un régimen disciplinario que contempla, entre otras cosas, una primera instancia de diálogo. Si se fracasa, el Consejo de Disciplina, integrado por profesores, preceptores, directivos y alumnos aplica alguna sanción, considerando el contexto en que ocurrió el hecho.

- Ser puntuales, preparar las clases, buscar innovaciones que motiven al grupo, corregir a tiempo las tareas, proponer actividades para las horas libres, perfeccionarse y respetar a sus alumnos sin desvalorizarlos, son algunos de los compromisos docentes.

En la EMEM N° 5 se efectuaron encuestas a profesores, padres y alumnos para elaborar las pautas de convivencia y encarar mejor el proceso de enseñanza-aprendizaje. De allí surgió el lema que orienta a la vida cotidiana de la escuela: "Libertad con responsabilidad y respeto para ser respetados".

La Escuela Infantil Trepá, de Cornellá (Barcelona), ha puesto en marcha una experiencia innovadora que tiende a convertir la educación en algo compartido: no sólo ha abierto sus puertas a los padres, sino que ha educado junto a ellos. Los maestros de este centro están convencidos de que los padres son los primeros educadores, y que el aprendizaje de los niños requiere un cambio de actitud y una estrecha colaboración con las familias.

## El centro escolar, una responsabilidad compartida

*Una escuela infantil de Cornellá (Barcelona) implica  
a los padres en la educación de sus hijos*



**Barcelona. PURI BINIES**

En las aulas de la Escuela Infantil municipal Trepá, en Cornellá, se decidió, hace ya unos cuantos años, que eso de la corresponsabilidad padres-maestros en la educación de los niños tenía que dejar de ser mero concepto y cobrar todo su sentido en el día tras día escolar y familiar. Y así fue, no sin los lógicos quebrantos, desatinos, dificultades y logros. «Abrir la escuela a los padres no es tarea fácil —señala Carme Cols, educadora de la Escuela Infantil Trepá—. Primero es necesario que los padres se sientan protagonistas, y protagonistas competentes, de la educación de sus hijos. Que los maestros aceptemos a los padres como los primeros educadores que son. Que unos y otros, desde la cohesión del trabajo diario, afrontemos la labor educativa partiendo de nuestra corresponsabilidad, la confrontación respetuosa y el diálogo.»

Y conforme se intentaba avanzar en la praxis educativa hacia esa ideal corresponsabilidad, las educadoras de esta escuela infantil iban descubriendo todo aquello que no era escuela compartida. Y así, desde la práctica diaria, comprobaron que las puertas abiertas o la circulación libre de los padres por la escuela no es escuela compartida. Que las reuniones, a principio de curso, para informar a los padres de las actividades que se realizarán con sus hijos y de los objetivos pedagógicos planteados, no es escuela compartida. Que los informes sobre la evolución de cada niño, elaborados por los maestros, no es escuela compartida. Que las fiestas organizadas por la escuela, y en las que participaban los padres, tampoco eran escuela compartida. Todo ello era necesario, naturalmente, para poder construir la escuela de la corresponsabilidad padres-maestros, pero no suficiente.

### Acercamiento

Con el «mea culpa» por delante, las educadoras de la Escuela Infantil Trepá vieron la necesidad de convertir esos cambios formales que se habían introducido en la escuela, y que no habían conseguido implicar verdaderamente a los padres en cambios sustanciales, es decir, de actitud y funcionamiento. «Nosotros pensábamos que hacíamos una escuela compartida —señala Carme Cols— por el simple hecho de que los padres no recogían o dejaban a sus hijos en la puerta de la escuela, como sucede aún hoy en muchas escuelas infantiles. Nuestros padres y madres entraban al aula a buscar a su hijo, se les informaba en reuniones periódicas, participaban en determinadas actividades de la escuela..., pero, a pesar de todo ello, no se lograba establecer un verdadero diálogo, los padres no se implicaban en la educación de sus

nijos, delegaban esta función en la escuela, porque esto es lo que sucede cuando la escuela no valora a los padres como primeros educadores.»

Así que, analizando los elementos y actitudes que hacían de la escuela un espacio «vedado» a los padres, las educadoras se encontraron con que lo que habían construido con toda su buena voluntad era, en palabras de Carme Cols, «la escuela de las normas y del lenguaje médico». «En las reuniones de padres —continúa esta educadora infantil— se informaba sobre las normas a cumplir y se explicaban conceptos utilizando un lenguaje lleno de términos profesionales que ningún padre entendía. Quedaba muy claro, eso sí, que los maestros sabíamos mucho y, consecuentemente, los padres muy poco. Y sabiendo tan poco, qué mejor que delegar en la escuela la función, a veces tan difícil, de educar a tu propio hijo. Esto, junto con una actitud de superioridad y escasa tolerancia por parte de los maestros con respecto a ciertas actitudes educativas de los padres, ha entorpecido gravemente el trabajo conjunto escuela-familia.»

Había que cambiar, por tanto, esa comunicación, que en realidad era mera información; esa visión del maestro perfecto que aumentaba las inseguridades paternas, confirmando así su incompetencia, por desconocimiento, en la tarea de educar a los hijos. Había que cambiar no tanto la forma como el fondo, ese fondo que impedía una participación activa de las familias en la escuela infantil, ese fondo que robaba a los padres el rol de primeros educadores.

### Cambio de actitud

Convencidas de que «el modelo de escuela no cambia por un conjunto de palabras, sino con el trabajo lento del día tras día», las educadoras de la

Escuela Infantil Trepa empezaron por hacer un cambio de actitud que permitiera un acercamiento real entre padres y educadores. Así, cuando un padre o una madre se quejaban de que el niño en casa comía fatal y en la escuela tan bien, en vez de la sonrisita y el silencio como respuesta cargada de superioridad, los padres se empezaron a encontrar con maestras que los tranquilizaban diciéndoles que era lógico, porque en la escuela comen con otros niños y compiten entre ellos... «El contacto diario y nuestro cambio de actitud trajo consigo la confianza mutua —afirma Carme Cols—; los padres empezaron a sentirse bien en la escuela, y esto era un primer paso, imprescindible para poder realizar un trabajo conjunto.»

Y así, desde el trabajo diario, desde ese contacto entre iguales, fueron perdiendo, padres y maestros, los miedos, las inseguridades de unos y otros en esa tarea conjunta de la educación de los niños.

«Reforzando desde la escuela la confianza de los padres como primeros educadores —señala Carme Cols— conseguimos no una mera participación formal de los padres en las actividades de la escuela, sino algo mucho más importante, el que asumieran su corresponsabilidad en la educación de sus hijos.» Y esto, que es lo que propicia una acción educativa, por consensuada, mucho más eficaz, propició también que las puertas de aulas y escuela se abrieran a las familias, pero no para pedirles participación folclórica o puntual, sino para que ejercieran, junto a los maestros, su acción educativa como padres.

## **Puertas abiertas**

«Hizo falta mucho análisis, mucha reflexión y muchas rectificaciones

—afirma Carme Cols— para conquistar este marco teórico de la corresponsabilidad educativa padres-maestros y poderlo llevar a la práctica escolar.» «Y con la praxis —continúa— descubrimos la enorme complejidad que significa el hecho de compartir el proyecto de escuela con los padres. Se hacía imprescindible diseñar los medios, las estrategias que hicieran posible la participación de los padres, teníamos que dar forma y medida a esta nueva manera de funcionar, resolviendo los problemas y dificultades que implicaba.»

«Todo lo hemos ido descubriendo con la cohesión», afirma Carme Cols. Una cohesión que ha requerido, por parte de las educadoras, un gran esfuerzo de coordinación, una buena capacidad de análisis y el saber rectificar. «El maestro ha de orientar, dar puntos de referencia a los padres para que puedan estar en la clase, para que sepan qué pueden hacer en un momento dado y qué no.» Y la cohesión trajo consigo la necesidad de unas normas. Así, los padres que cambiaban o peinaban un día al niño en la escuela comprobaban la necesidad de esa ropa y esos objetos de higiene personal marcados claramente con el nombre de cada niño. Se acordaba que cuando faltara poco para la hora de la salida no se podían sacar los juegos, porque tenía que quedar todo recogido. Se sabía dónde dejar la mochila y las cosas personales del niño cuando se llegaba tarde, sin necesidad de interrumpir la explicación de un cuento o una canción, porque los padres conocían la clase y sabían dónde iba cada cosa. Pequeñas normas, por vividas, compartidas y asumidas por todos. Pero el hecho de compartir la acción educativa implicaba también el desarrollo de estrategias nuevas, tanto de funcionamiento como de



espacio. «Si tienes una silla vacía en clase —señala Carme Cols—, puedes invitar a un padre o a una madre a que se sienten y pasen en la clase el tiempo libre de que dispongan, pero hay que tener esa silla.» Como hay que tener capacidad de improvisar, o de cambiar las actividades programadas para un día, en función de que esa mañana se quede en clase un padre que tiene fiesta en el trabajo, y cuya ayuda será ideal para hacer aquella otra actividad que iban posponiendo...

Asumir la propia responsabilidad en la acción educativa como padres lleva a implicarse y a compartir la escuela de los hijos. Y así es cómo este espacio educativo se convierte también en escuela de padres y de maestros, porque unos aprenden de los otros, y todos entre sí, con el contacto diario. De lecciones, ninguna. Allí, en la misma clase, unos padres, en masculino, que nunca habían cambiado los pañales a su hijo, veían

a otros padres, también en masculino, que sí los cambiaban. Y la cotidianidad de unos hacía cambiar actitudes de otros.

### Comportamientos miméticos

Allí, en la misma clase, una madre, angustiada por la dificultad de hacer comer a su chico, veía como la maestra sólo le llenaba el vaso de leche hasta la mitad y cómo se añadía a ese «quiero más» que empezaba uno y se contagiaba a los demás.

Y aprendían esas canciones de escuela que los niños mayores tataraban a media lengua en su casa. Y esos cuentos y esos juegos. Pero también llevaban las canciones y los juegos de casa a la escuela. Y así

podía verse a una abuela haciendo los cinco lobitos a un grupo de bebés, a una madre aprendiendo una

canción de faida o al padre de David enseñando a Joan, el amigo de su hijo, a mover el triciclo dándole a los

pedales.

Si el rato que los padres estaban en la clase coincidía con la hora de la comida o la merienda, los aprendizajes eran, más de una vez, reveladores. La madre que necesitaba un centenar de juguetes para que su hijo comiera en casa, veía cómo las educadoras daban a los niños también una cuchara y les dejaban tocar con las manos la comida que quedaba en el plato, sin condenar esa actitud... El padre que ve a su hijo como un peligro potencial, se quedaba sin habla al verlo colocando en su sitio un vaso de vidrio sin que las educadoras sol-

taran el más mínimo «¡ay!» ni ninguno de esos «¡cuidado!», que suelen resultar tan gafes... «Todo ello —señala Carme Cols— escuchando, callando, esperando, actuando, rectificando... con una gran dosis de flexibilidad, respeto y tolerancia, teniendo muy en cuenta la heterogeneidad, el proceso de cada uno.»

Para Cristina Herrando, una madre de la Escuela Infantil Trepa, «el contacto tan estrecho entre padres y maestras nos hizo plantearnos muchas cosas en torno a la educación de nuestros hijos, fuimos conscientes de que no son sólo los maestros quienes





educan, sino también los otros padres, la sociedad en general».

Y para que la información sobre el día tras día de la escuela fuera también intercambio, las educadoras de la Escuela Infantil Trepa inventaron y reunieron recursos pensados para los niños, los padres y los maestros. Desde ese rincón de biblioteca, con libros sobre educación que los padres podían llevarse en préstamo, a esos vídeos sobre las actividades escolares (grabados por los propios padres), o esas cintas de casete en las que se grababan las canciones de la escuela, para que los padres las aprendieran, y las canciones de casa, para que los niños pudieran sentirse arrullados por la voz de papá o de mamá en su segunda casa...

### Recoger información

Y estaba también la libreta personal de cada niño, en la que a diario la

educadora informaba, de forma personalizada, sobre aquello que consideraba más significativo. Naturalmente, también había un espacio para los padres: «Samuel dice que su nombre empieza por 5, como la calculadora». «Esta mañana se ha despertado hablando de la piscina; decía: "Iré con el Mario, con la Ester, con todos"». «Marta está estos días muy rebelde, posiblemente tenga algo que ver mi estado; de todas maneras, siempre quiere ayudar. Cuando telefono a los clientes, ella también quiere llamarlos, y toma pedidos; ¡es increíble!» «Le hemos preguntado que qué quería que escribiéramos en la libreta, y ha dicho "pipi", porque hoy lo ha hecho él sólo en el "water"». «Se nota que Rubén es un líder nato. Cuando Samuel se enfada nos dice que se lo dirá todo a Rubén. ¡Qué miedo!...»

Y el intercambio familia-escuela

continuaba con el primer libro del niño, un álbum, también personal, con fotos comentadas del niño en casa y en la escuela. Un libro hecho conjuntamente por padres y educadores, que recogía la historia del niño durante todo el curso escolar.

Y, por último, el libro de la clase, un documento en el que se refleja el día tras día de la escuela a tres bandas. Un auténtico diario gráfico y escrito sobre cada grupo-clase, que reúne las actividades, las novedades que se introducen en el aula, los

cambios metodológicos... Una importante fuente de información para los padres y un instrumento de observación, valoración y reflexión para los maestros. Conjuntamente, la libreta de la clase recogía comentarios de los padres de carácter más global, que valoraban en su conjunto el trabajo desarrollado en la escuela, como ese «educar a mi hijo ha dejado de ser para mí una carga», o ese concluyente «dicen que se vive por los hijos. Nosotros estamos viviendo con los hijos».

IMPRESO EN LOS TALLERES GRAFICOS DEL MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION  
AVENIDA DIRECTORIO 1781, BUENOS AIRES, REPUBLICA ARGENTINA



H 0025915



*República Argentina*  
*Ministerio de Cultura*  
*y Educación*



*ORGANIZACION*  
*DE LOS ESTADOS AMERICANOS*

**PROYECTO MULTINACIONAL DE EDUCACION BASICA**

Es una publicación de la Dirección Nacional de Gestión de Programas y Proyectos