

La experiencia de municipalización educativa en Chile

Entrevista a Ricardo Hevia

Asesor del Convenio Andrés Bello

Ricardo Hevia fue asesor del Ministerio de Educación del actual gobierno chileno y es autor del estudio "Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina".

Esta es parte de una larga entrevista concedida a TAREA, en agosto de 1992, en la que Hevia hace interesantes referencias respecto a las limitaciones y aportes de las políticas de descentralización; se detiene en la experiencia chilena para examinar la situación y el rol de los maestros en un proceso de descentralización, además de aclarar que no es correcto hablar de un "modelo chileno". Finalmente subraya su preocupación de preservar en estos procesos la función conductora de los Estados.



Manuel Iguñiz: En tu texto, publicado por la UNESCO, uno tiene la impresión de que consideras una buena idea la descentralización, mientras que a la municipalización la colocas en el esquema más estrictamente neoliberal. Sin embargo, no mencionas muchos resultados visibles de la descentralización. Parece entonces que se trata de una buena idea o perspectiva pero que en este momento no es dominante significativamente como cambio. Es la impresión que queda después de la lectura por los matices que inevitablemente hay que poner para no vender ilusiones. ¿Es ese tu balance de la municipalización en Chile?

Ricardo Hevia: Es mi balance de la lectura sobre municipalización que es distinto al balance sobre la municipalización. Porque a lo mejor no se ha escrito todo sobre municipalización, es realmente un proceso que en nuestros países se inicia ahora. ¿Cuánto tiempo tiene que pasar para hacer un balance más de perspectiva?. No sé. Pero a lo mejor son procesos que requieren una acumulación de experiencia de muchos años para poder dar resultados.

Yo diría que el proceso de municipalización es, fundamentalmente, cambiar un poco las condiciones para que los procesos sociales se den de distinta manera. Ahora ¿cuándo uno puede decir que el proceso social cambia de calidad? porque uno cambia un contexto para posibilitar la modificación. Los profesores de aula sabemos que se requiere mucha paciencia, mucho tiempo, muchos años para que los aprendizajes se modifiquen. Esto te lo digo porque un juicio inmediateista y apresurado podría ser: "Mire, la municipalización no es efectiva, no ha demostrado que en el paso de 10 años haya mejorado la calidad de la educación". ¿Tenemos elementos de juicio para esta afirmación?.

En Chile tenemos algunos indicadores podemos decir hasta confiables, que son las pruebas del SIMCE que se han

aplicado 1987 en adelante. Pero en 1982 se aplicaba el PER, Prueba de Evaluación del Rendimiento, que es muy parecida y permite hacer una estimación confiable y decir, por ejemplo, los resultados del PER son similares a los resultados del SIMCE. Si uno compara estas pruebas de rendimiento escolar en los últimos 10 años, del 81 al 91, no observa un cambio sustantivo, no hay un mejoramiento del aprendizaje de los niños en la escuela. Con o sin municipalización siguen siendo más o menos los mismos resultados. Esto no debería ser, es muy chocante.

La literatura no de Chile sino de otras partes del mundo muestra lo mismo. Balbin es muy categórico al decir en sus investigaciones de la literatura en otras partes del mundo, que la descentralización es un proceso que no incide mayormente en el mejoramiento de la calidad. Frente a esto surge la tentación del escéptico: tanta bulla ¿para qué?, tanta cosa ¿para qué?.

Si a mí me dieran a elegir entre un sistema centralizado hoy día o uno descentralizado, yo opto por un sistema descentralizado a pesar de que no sea tan efectivo o inmediato el cambio. Porque la descentralización puede ir acompañada de otros procesos que apuntan a la sana calidad de vida y no solamente al rendimiento escolar. Por ejemplo, el que los padres en Chile tengan y sientan más cerca la escuela, que se sientan con un mayor control hoy día sobre los procesos escolares e incluso puedan controlar a los profesores y amenazar con retirar a sus hijos de la escuela si el profesor sigue siendo un incompetente y buscarle otra escuela. Eso le significa a esa escuela dejar de recibir determinada cantidad de dólares al año y entonces la escuela se tiene que cuidar mucho. Ese proceso de que el padre y la familia sientan más cerca a la escuela y se sientan con más poder sobre ella y sobre el aprendizaje de sus



hijos, me parece que hace a la calidad de vida. No sé si mejorarán los procesos escolares dentro del proceso de aprendizaje del niño, no sé si aprenderá más en un estilo de escuela o en otro. Pero me parece que es mejor, es más democrático y satisfactorio para el papá sentir que el tiene el control sobre la escuela. En el Seminario¹ se hizo referencia a un estudio que indicaba que en todas las escuelas en el Perú había abuso sexual de parte de los profesores con los alumnos. A lo mejor eso no tiene nada que ver con el rendimiento escolar pero es muy importante para la niña sentirse con mayor protección de su familia frente al abuso del profesor. En ese sentido hay que medir la balanza, no en términos de una curva de rendimiento estricto, medido cuantitativamente por pruebas que sabemos que no miden mucho, sino que debemos tener una mirada más holística, más global, más de calidad de vida y ahí sí yo me caso con la descentralización.

Marita Palacios: *Eso significa entonces que la descentralización ha producido una cierta redistribución del poder ha logrado que los padres de familia tengan un mayor control sobre la escuela, mayor posibilidad de intervenir o presionar para que mejore la calidad de la educación. ¿Pero qué pasa con los maestros?, ¿qué tipo de beneficios han conseguido?, ¿qué ha ganado el maestro con este proceso de descentralización?. En el proceso de descentralización en Chile ¿ha habido una preocupación además de por lo administrativo, la gestión, el financiamiento o el aspecto económico del proceso, por dar mayor autonomía o capacidad de decisión técnico pedagógica al profesor? ¿Ha estado acompañada la descentralización del esfuerzo de hacer una propuesta pedagógica para cambiar lo que sabemos es lo esencial, la relación entre profesor y alumno? ¿Se ha intentado asegurar un aprendizaje de mayor calidad?. ¿Ha habido intención primero y en segundo lugar qué se observa como resultado?*

Ricardo Hevia: Yo creo que hay que distinguir etapas. Me preocupa cuan-

do escucho mencionar "el modelo chileno", así de genérico. El modelo chileno tiene muchas etapas. De qué modelo chileno hablamos, ¿el de la primera época de Pinochet, el de la segunda época de Pinochet o del modelo de Alwyn?. Todos son modelos de municipalización pero ¿a cuál nos referimos?. Porque en estas tres etapas hay cambios sustantivos fundamentalmente respecto a la situación del maestro en el proceso.

En la primera etapa de la municipalización el maestro se sintió absolutamente ultrajado, menospreciado. Se dio en el contexto de una dictadura muy triunfalista fuerte, como la del año 81 en que todo era un éxito fenomenal, había que ser eficiente y la escuela era una empresa. Eso duró un año. En el 82 vino la crisis, quebró la escuela y hubo que parar la municipalización.

En esa primera etapa el triunfalismo era absoluto y al maestro lo empezaron a llevar como quisieron. Los alcaldes –y eso lo sabemos por infidencias de la prensa local– abusaban del profesor y lo hacían ir, por ejemplo, a servir el almuerzo en los banquetes que el alcalde organizaba los sábados en el municipio.



Cortesía: Facultad de Educación, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Los profesores eran los mozos porque eran empleados municipales. Hasta esos extremos llegaron; cero estima, cero respeto por el maestro, los ultrajaron totalmente. Los profesores de la escuela fiscal que ganaban 100, acabaron su contrato cuando la escuela se municipalizó. Hubo que firmar nuevos contratos. Esta vez ya no con el Ministro, ni con el Ministerio de Educación, sino con el alcalde y éste los contrató con sueldos de 60 ó 70. Si el maestro no aceptaba se iba al ejército de los muchos que ganaban 60 y sobraban muchos maestros.

La primera época de la municipalización fue entonces dramática para los maestros, con una cesantía muy grande, una humillación igual e incluso sueldos rebajados.

A partir de entonces empezó un proceso lento de reconstruir organizaciones y relaciones laborales más estables con los nuevos empleadores: los alcaldes. Hasta que en 1991 se dicta el Estatuto de la Profesión Docente como ley de la República. Hacia mucho tiempo que no había un Estatuto de la Profesión Docente que regulara la situación del profesorado y les diera una escala única a nivel nacional no dependiente del municipio y que estableciera por lo tanto que los sueldos del profesorado son parte de un escalafón nacional.

Este fue un proceso muy lento, el profesorado fue reconquistando su dignidad poco a poco. Junto con lo laboral que fue de lenta recuperación, se abrieron perspectivas de participación en otros niveles sobre todo a partir de la etapa democrática que se inicia en los 90.

Voy a retrotraerme nuevamente. En la primera época la municipalización consistió en una desconcentración administrativa y financiera, de manejo de recursos, que nada tuvo que ver con des-

centralización curricular. El Ministerio Central siguió siendo amo y señor de todo lo técnico-pedagógico. En la práctica nadie sabía mucho cuál era la diferencia entre lo administrativo y lo técnico-pedagógico. Unos decían que contratar a un profesor era administrativo mientras que otros decían: "Si contrato a un mal profesor es pésimo desde el punto de vista técnico pedagógico". En fin había ambigüedad en los ámbitos de decisiones pero en el papel el Ministerio Central mandaba en lo técnico pedagógico y las municipalidades asumían lo administrativo financiero.

En la nueva etapa democrática de la municipalización, se decide mantener la administración municipal pero con algunas modificaciones a la ley de financiamiento que profundizan la descentralización. Algunos profesores y partidos políticos reaccionarios –incluso en términos de izquierda– buscaban deshacer la municipalización pero la política de Alwyn fue avanzar en la municipalización en dos sentidos: democratizar el municipio y avanzar en lo que faltaba por municipalizar que era lo técnico pedagógico.

De no tener ninguna consideración en lo técnico-pedagógico ni en nada, el maestro ha pasado a tener mayor participación, mayor voz en el proceso de descentralización. A través del Estatuto Docente tiene ahora una mayor seguridad laboral, una uniformidad laboral con una escala nacional de remuneraciones, etc. También a través del Estatuto Docente se han creado mecanismos de participación de los profesores en lo técnico pedagógico al institucionalizarse los Consejos de Profesores por escuela que existían en la tradición chilena antes de Pinochet. Ahora es obligatorio organizar en las escuelas los Consejos de Profesores en los que lo técnico pedagógico es central. El director de la escuela tiene que crear los Consejos de Profesores para asesorarse en lo técni-



co pedagógico, tiene que respetarlos y escucharlos.

Entonces la etapa primera de la municipalización respecto de la actual no tiene nada que ver. Hay todo un proceso de cambio hacia una mayor participación y una mayor asunción de responsabilidades de parte del cuerpo docente. El término municipalización no es unívoco, significó dos cosas distintas el año 81 y el año 91 y pasó por profundizar mecanismos de democratización. No sé si eso responde bien a Marita.

Estela Gonzalez: *Yo estaba pensando en el choque que significaría municipalizar la educación en el Perú, ¿en qué sentido? No conozco la experiencia chilena previa a la municipalización, pero en Lima, por ejemplo, la mayoría de municipios distritales ha tenido una labor educativa bastante tangencial, reducida al apoyo de algunas festividades o acciones más bien puntuales y en el caso del sistema escolar se han limitado a apoyar el mejoramiento de la infraestructura. Entonces una de las cosas más preocupantes es la capacidad real de los municipios actualmente para enfrentar una tarea que les es desconocida. ¿Cómo articular este proceso de readecuación de los municipios con lo que debería ser una transformación del aparato central del sector educación? En el Perú los niveles más desconcentrados del sector son las USE que no corresponden con la demarcación territorial de los distritos, no será fácil encontrar correspondencia entre la jurisdicción territorial de los municipios y las jurisdicciones de las USE. ¿Cómo se han ido amoldando los municipios como institución y sistema a sus nuevos roles educativos en Chile? ¿Podrías sugerirnos algunas pistas para el caso peruano?*

Ricardo Hevia: En primer lugar lo que complica la reflexión de la municipalización es el tamaño del municipio. Es muy distinto un municipio como Santiago que tiene alrededor de 8 mil maestros a un municipio con 18 maestros. Crear una institucionalidad para un municipio de 18 maestros es muy dis-

tinto a crear una institucionalidad para un municipio de 8 mil maestros y los dos son municipios. Esto tiene que ver con la racionalización de la gestión, de la administración, del gasto. No sé cómo se va a hacer. Lo que escuché en Santiago hace 10 días es que se pretende repensar la municipalización para aquellas comunas más pequeñas para las que la municipalización significa recrear una institucionalidad e infraestructura administrativa para 18 profesores que no compensa económicamente.

Eso, por ejemplo, hace pensar en la necesidad de readecuar el mapa porque los municipios tienen otra racionalidad, no necesariamente fueron creados por una racionalidad educativa, tienen una racionalidad de población, tienen muchas cosas. Entonces uno de los asuntos que hay que pensar es el tamaño. No sé si las USE que son unas estructuras netamente educativas están en función del tamaño.

Hay ciertas funciones que puedes desarrollar para el nivel municipal, otras para el nivel inmediatamente superior que podrías llamar provincial, otras para el nivel regional y otras para un nivel nacional. Eso depende del número de



personas o del número de problemas que tienes que atender. No tiene sentido crear unidades de investigación a nivel local porque es muy caro, pero a lo mejor sí tiene sentido crearlas a nivel nacional a nivel regional, sobre todo cuando se vincula la investigación a la planificación regional del currículo, a la localización del currículo.

La capacitación docente ¿tiene sentido a nivel nacional? A lo mejor tiene sentido el diseño de políticas de capacitación docente a nivel nacional pero no así toda la capacitación de los docentes, porque no se dispone de infraestructura física, no se tiene fuerzas. Entonces ¿dónde colocar la capacitación docente? Tiene sentido colocarla a nivel local si va a implicar, por ejemplo, crear un centro de profesores que atienda a los maestros de esa localidad con recursos, biblioteca, audiovisuales, computadoras, etc. ¿Cuántos municipios hay en el Perú?

A lo mejor el perfeccionamiento no conviene colocarlo a nivel municipal, ni a nivel regional, sino a nivel intermedio. Sin embargo la administración, la distribución de fondos y de la planta física, puede hacerse a nivel local porque es muy sencillo. Consiste en pagarle a la escuela si se le quiebra un vidrio para reponérselo sin que el director tenga que ir a la región, a la provincia, y menos a la nación.

Por eso cuando se habla de municipalización uno debe preguntarse ¿cuáles son las funciones que deben ser municipalizadas, cuáles las funciones que deben ser regionalizadas, o cuáles son las funciones que deben ser distritalizadas?

El tipo de función es muy importante porque hace la diferencia. El que una comunidad local sea rural o urbana complejiza mucho más el asunto.

En Chile se optó por transferir todo el municipio. Algunos alcaldes se resis-

tían: "no me hago cargo de este muerto porque es un problema". Repentinamente tenían que hacerse cargo de las escuelas, empezar a preocuparse por ellas, visitarlas y pelear con los profesores. Los alcaldes no querían pero la orden tenía que cumplirse.

Pero tu pregunta Estela tiene otro aspecto bien difícil. ¿Cuáles son las instancias del gobierno que van descendiendo y cuáles son las instancias de representación que tiene la comunidad, es decir las estructuras organizativas de abajo para arriba?. Las desconcentradas son las estructuras de arriba para abajo y las descentralizadas las de abajo para arriba. La diferencia fundamental entre una y otra es que las decisiones de las estructuras desconcentradas pueden ser revocadas por una autoridad superior y las decisiones de las estructuras descentralizadas no pueden ser revocadas. Los personajes de una son nombrados por la autoridad superior y los personajes de la otra son nombrados por la propia comunidad. En esas dos estriba la diferencia entre una estructura desconcentrada y una estructura descentralizada.

¿Se puede descentralizar todo?. Yo creo que es imposible. Sería un absurdo porque quiere decir que el gobierno central se queda sin ningún manejo ni llegada sobre las escuelas por lo tanto se acaba el Ministerio de Educación. Eso sucedió hace mucho tiempo en Estados Unidos, no había Ministerio de Educación porque todo el poder radicaba en la comuna. No había ninguna estructura a nivel nacional, había Ministerio de los Estados. Ahora hay Ministro de Educación desde hace pocos años, pero durante los 200 primeros años de la historia de ese país no había Ministerio de Educación.

Actualmente en los Estados Unidos se desarrolla un proceso que es curioso y del que no se habla mucho. Hay un proceso de concentración no de descen-



tralización. Hay un proceso de centralización porque la política de descentralización es muy democrática, cada uno hace lo que quiere pero difícilmente se pueden implementar políticas nacionales. Y cuando Estados Unidos ve que Japón le hace la competencia y quiere bajar línea pedagógica, se encuentra que no tiene instancias ni canales de comunicación a nivel estatal, provincial o regional para entrar en diálogo con las esferas que tienen todo el poder, que son los county. Esto generó una discusión política feroz en los Estados Unidos y ahora mientras en nuestros países hay un proceso de descentralización, allá hay un proceso de centralización para hacer más operativas las políticas nacionales y que no hayan counties.

Entonces esto de centralización y descentralización es muy relativo, depende de dónde lo mires. Lo que sé es que hay que tener muy claro que son medios y no fines.

Ahora ¿cuáles son los niveles más indicados?. Por ejemplo, podría ser un Consejo Nacional de Educación de carácter representativo como contrapeso al Ministro de Educación que es nominado por el Presidente pero que no se puede "arrancar con los tarros" porque tiene un Consejo que le dice: "Mire usted señor Ministro, contrólese, nosotros somos un Consejo que representamos a la comunidad". Un Consejo elegido por los rectores de la universidad, por las Fuerzas Armadas, por los empresarios, por los sindicatos. Un Consejo relativamente representativo que puede ayudar a controlar el poder central del Ministro.

Pero si eso lo bajamos a nivel local, en Chile resulta que no hay ninguna representación del gobierno. Porque en el nivel local se ha roto la cadena de mando, el gobierno llega hasta el nivel provincial. A nivel nacional está el Ministro, a nivel regional la planificación regional y lo curricular ahora. A nivel

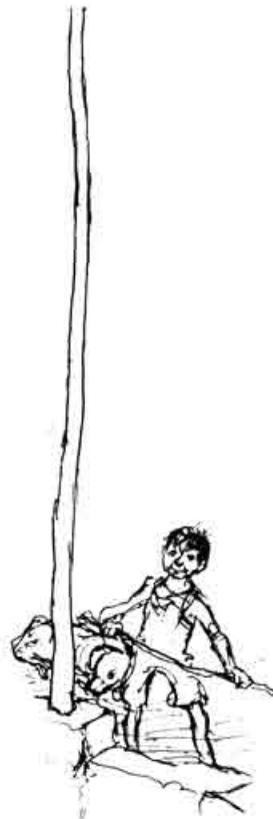
provincial, que es el tercer nivel de mando y el más bajo del Ministerio de Educación con 4, 5 ó 6 municipios por provincia, están los Departamentos de Educación Provincial que tienen sobre todo por función la supervisión del sistema. Son el ejército de los ojos y oídos porque el nivel central se queda desconectado del sistema si no tiene a los supervisores. En estos momentos los supervisores son la pieza clave del Ministerio. La política anterior les dio muy poca "bola" porque delegó todo a los municipios y de repente se dio cuenta –y el gobierno actual también– que los municipios tenían capacidad de supervisión solamente a través del SIMCE, de las pruebas nacionales, una vez al año.

Manuel Iguñiz: ¿Y la estructura pedagógica es central o también regional?

Ricardo Hevia: En lo pedagógico los planes y programas ahora empiezan a ser responsabilidad de la planificación regional. Todavía los funcionarios de las regiones no son elegidos. Lo que va a ser elegido es una especie de Congreso Regional, pero el jefe regional llamado Intendente Regional en Chile, es un funcionario de confianza del Presidente de la República. Chile no es un país federal, es un país unitario.

Manuel Iguñiz: No sé si en la primera o segunda etapa de Pinochet un equipo supervisor tenía más de 600 funcionarios para supervisar las subvenciones escolares. ¿El régimen efectivamente desburocratizó el sistema hasta hoy o al contrario lo reburocratizó? ¿de dónde se reclutó toda esta masa de funcionarios?

Ricardo Hevia: Del nivel provincial. Pero al mismo tiempo el Ministerio Central se deshizo del 80% de los funcionarios. La situación está ordenada ahora. Afortunadamente el trabajo de echar a los miles y miles de funcionarios lo hizo la dictadura, nosotros nos encontramos con un Ministerio casi vacío cuando llegamos.



Desde Arica a Magallanes y desde el Ministro al chofer o la persona que hace el aseo en el Ministerio, no hay más de 3,200 funcionarios pagados por el Ministerio Central y eso es muy poco. Entre ellos hay unos 700 funcionarios que son psicopedagogos que trabajan en las escuelas iniciales y en las escuelas especiales. Es una cosa anómala, yo no sé por qué hay tanto funcionario en las escuelas especiales, puede ser que tenga su historia. Yo no la conozco.

Además de estos 700 funcionarios que trabajan en las escuelas especiales, que ya bajaría a 2,500 el número de funcionarios, hay algo así como 800 a 900 supervisores que trabajan a nivel provincial. Son estos ojos y oídos que se preocupan de dos cosas: de controlar la subvención para que no haya "chanchullo" y también lo psicopedagógico.

Los supervisores vigilan si se cumplen las normas, si no hay trampas. Cada director de escuela tiene que mandar al regional, al mes, una planilla diciendo cuántos son los matriculados y cuál es la asistencia promedio mensual. Entonces te caen los supervisores del nivel provincial sin aviso. Cualquiera día te dicen: "Usted tiene ausentes a 3 niños en este salón. Contémoslos para ver cuántos hay y haber si coincide con su información". Los profesores tienen tendencia a inflar la asistencia para que les paguen más. Faltan cinco niños e informan que faltan tres. Esa es la manera de controlar.

Pero los supervisores también fiscalizan lo pedagógico, si se cumplen con los planes y programas.

Con el Programa de "Las 900 escuelas" y el programa MECE del Banco Mundial se ha intensificado el trabajo con los supervisores. Se les está capacitando y se les invita a jornadas prácticamente todos los meses. Son viejos funcionarios, todos contratados en tiempos de la dictadura. Les cuesta tanto cambiar, son durísimos pero algunos se han convertido realmente. Encuentran que trabajar con las escuelas pobres, trabajar en el programa de las 900 escuelas y preocuparse porque los niños aprendan a leer y por sus problemas de lecto-escritura, les ha ayudado a reencontrar una vocación que tenían asfixiada por los papeles. Se ha dado ambos casos: unos que siguen igual, que no les entran balas y no cambian; y otros que han redescubierto una vocación de servicio. Pero eso es labor de nivel provincial.

En cambio el Estado no baja a nivel municipal. Es el Consejo Municipal o el DAEM, Departamento de Administración de Educación Municipal, el que tiene toda la administración.

Nota:

1. Se refiere al Encuentro Internacional "Retos y exigencias del formador del profesional de la Educación en América Latina" organizado, en agosto de 1992, por el Departamento de Educación de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y del que fue uno de sus expositores invitados.

