

Análisis desde la mirada del municipalismo regional:

LA EDUCACIÓN CHILENA ESTÁ EN CRISIS

“La Asociación de Municipalidades de la Región de los Ríos inició un profundo proceso de reflexión que culmina, en su primera fase, con la presentación de este documento. Nuestro propósito es aportar desde la mirada regional al debate nacional respecto a la crisis del sistema educacional chileno; fijar una postura que pueda servir de base al municipalismo para destrabar lo que parece ser un callejón sin salida; y proveer los insumos teóricos necesarios para iniciar una nueva etapa, que debe construirse a partir del fin de la administración municipal de la enseñanza, para migrar a una nueva institucionalidad”.

Bernardo José Berger Fett¹

*Presidente de la Asociación de Municipalidades de la Región de los Ríos.
Vicepresidente Ejecutivo de la Asociación Chilena de Municipalidades.
Alcalde de Valdivia.*

Valdivia - julio de 2009

El viernes 29 de mayo de este año, fue un día difícil para las 12 administraciones que conforman la Asociación de Municipalidades de la Región de los Ríos.

Ese día, en una asamblea extraordinaria en el marco de las sucesivas movilizaciones nacionales por el pago del Bono SAE -cuyos dineros supuestamente serían transferidos desde el Ejecutivo en virtud de los también presuntos excedentes originados por la gestión del sistema-, nuestras corporaciones, en una decisión histórica, acordaron iniciar el proceso para devolver los colegios al Ministerio del ramo.

Fue una decisión difícil. Responsable también. Y dolorosa. Significa reconocer el rotundo fracaso-país de un modelo originado en la década de los 80, que asignó la tuición de la formación de nuestros niños y jóvenes a las municipalidades chilenas, luego que el régimen antecesor, concentrado en la cartera de gobierno, también tocara fondo.

La responsabilidad de este fracaso es absolutamente compartida, y se deduce, ente otros factores, por la creación de un sistema “engañoso”, en el cual se designa a los municipios como administradores del sistema, pero sin ninguna de las herramientas que en la lógica de la razón debíamos haber detentado. Este fue el primer síntoma del fracaso, hace más de 20 años, en la génesis misma de lo que hoy nos tiene otra vez en jaque mate.

Ningún sistema de gestión puede resistir una fórmula en que se debe conducir a ciegas, sin recursos adicionales para cada nueva tarea que se impone; donde las decisiones administrativas, políticas y financieras son tomadas por otros... Donde partimos el año desfinanciados, y debemos sobrevivir con una suerte de ventilador mecánico a costa del desvío de recursos comunales para cubrir los déficits; con un Gobierno indolente que insiste en desentenderse a la hora de las obligaciones, pero que no titubea en adjudicarse autorías a la hora de los logros.

Más grave aún: en los últimos años, los acuerdos, las modificaciones, incluso las condiciones remunerativas, se dictan por la negociación en escenarios de presión entre los gremios y el Gobierno, de espaldas al municipalismo, pese a que somos los últimos lo que luego debemos responder ante los compromisos financieros asumidos por otros.

Lo anterior, lejos de ofrecer soluciones, ha acrecentado de manera peligrosa la desconfianza pública en la estabilidad de los programas escolares y en los sostenedores, y auto-lesionado la misma fuente de financiamiento, la subvención por asistencia de apenas 36 mil pesos por alumno, que claramente no alcanza a cubrir ni la mínima parte de los gastos de nuestros colegios, menos en escenarios de paralizaciones, tomas o, lo que hoy engañosamente es llamado “ocupación cultural”.

Así entonces, la crisis de la educación pública, que el municipalismo viene advirtiendo hace años, no es otra cosa que la crónica de una muerte anunciada, como habría sostenido Mario Vargas Llosa.

Porque contrario a lo esperado, esta fórmula de gestión sostenida en las municipalidades sólo traspasó a éstas las responsabilidades, no así las facultades de decisión, recursos adicionales o una autonomía verdadera para enfrentar un escenario tan complejo y variable como la educación chilena.

Municipios: escenario actual

A casi tres décadas, y lejos de lo que podría haberse esperado, las deficiencias se han acrecentado de manera alarmante en la última administración del país, ampliando con ellas la brecha en los indicadores de calidad, así como en las cuentas financieras de las corporaciones municipales.

La ausencia de ajustes legislativos y ejecutivos sustanciales y oportunos; la debilidad de los argumentos técnicos por sobre las decisiones políticas; la aparición de nuevas tareas educativas sobre las espaldas municipales, pero sin más recursos; el acrecentamiento de la brecha de calidad entre el sistema público, privado y mixto, en un escenario de competencia desleal y con el tercer actor en expansión; la multiplicación de órganos burocráticos intermedios que dificultan la gestión, en lugar de facilitarla.

Esos son algunos de los factores actuales en que se desenvuelve nuestra gestión, que arroja como consecuencia inmediata una grieta insoslayable y en expansión entre los distintos sistemas de administración educativa.

Entretanto la grieta de acrecienta, hoy los 345 municipios del país, cual más, cual menos, deben enfrentar una suerte de quiebra técnica financiera por los sucesivos desvíos de recursos para subvencionar la educación, todo lo cual ha hecho crisis con el polémico Bono SAE y los acuerdos políticos pactados para su solución.

Consecuencias de una crisis en el actual estado de cosas

1. En este escenario y como consecuencia de la falta de recursos, muchos DAEM en el país no cuentan ya con equipos técnicos-pedagógicos, y han pasado a depender de los eventuales y esporádicos apoyos del Ministerio de Educación a través de sus direcciones provinciales, o de la solidaridad de municipios vecinos que están dispuestos a prestar asistencia técnica en desmedro de su propia realidad.
2. Aun más. La carencia de aportes adicionales permanentes y crecientes al sistema desde el gobierno central, también ha afectado las otras áreas del quehacer municipal. Para atender la demandas de la educación, se ha debido traspasar presupuestos, profesionales y horas de funcionarios para cubrir lo que el Estado no está dispuesto a financiar. Esta situación es más compleja en aquellas comunas con bajos niveles de ingresos propios.
3. Contrario a lo que podría esperarse, a la hora de evaluar los resultados del proceso escolar, el Mineduc no duda en responsabilizar de manera sistemática a los DAEM por los magros indicadores.

Pero no consideran en esta evaluación las carencias técnico-pedagógicas, y omite que los municipios trabajamos con los niños, jóvenes y familias más vulnerables de nuestra sociedad; con una planta rígida de profesores, renuente a la evaluación; sin recursos; y con un estatuto que perpetúa el *status quo* por sobre la competitividad, la autonomía local y la flexibilidad para adaptarse a las demandas del mercado y a los cambios sociales.

4. En este esquema, en exceso centralista y castigador de la innovación, ha habido nulo progreso en las formas de distribuir las cargas horarias establecidas en el Estatuto Docente, sistema normativo que tras sucesivas enmiendas fruto de la negociación por la fuerza más que por el deseo de mejorar la calidad, hoy es un serio obstáculo para modificar éste y otros aspectos que a la luz pública parecen de simple sentido común para alcanzar la excelencia.

El esquema actual promedia un 75% de la carga horaria en aula, y apenas un 25% de ella en el ámbito curricular no lectivo. Todos los modelos internacionales apuntan hace décadas a que es necesario dedicar más tiempo a la planificación y a la aplicación de técnicas de aprendizaje experiencial (“learning to doing”), acercándonos a una relación ideal de 60% de dedicación a aula y 40% a planificación docente. Como se deduce de lo anterior, ello no es viable en el actual esquema de cosas.

5. Desgraciadamente, las constantes intervenciones del Ministerio de Educación a través de sus unidades provinciales, tienden a obedecer en general a la exigencia de aplicar criterios centralizados, que no admiten ni reconocen las diferencias naturales de vivir en regiones.

Así, los municipios hemos sido víctimas de un sistema en exceso centralista, que no da espacio para la innovación comunal, menos para la conformación de equipos e ideas basadas en los recursos, aspiraciones y oportunidades locales de desarrollo.

6. En el mismo esquema, lamentablemente los sostenedores estamos imposibilitados para adaptar los calendarios y las jornadas escolares a las características y dinámicas locales, pese a que las diferencias de contexto entre zonas del territorio nacional son más que evidentes.

Tampoco tenemos la facultad para tomar la decisión de mejorar las metodologías con que se aplican los contenidos de los planes de estudio. Ello significa, en consecuencia, un prejuicio tácito desde el centralismo, que no reconoce la capacidad profesional de las comunas y los profesionales del sistema público regional para ensayar nuevos caminos de enseñanza, así como tampoco la disposición de entregar la capacidad de decisión sobre dichos temas.

7. Esta mentalidad, a nuestro juicio errónea del Mineduc, nos lleva a otra aún más aberrante: la imposición de metas de logro traducidas en indicadores cuantitativos – costa de ser redundante- uniformes de Arica a Punta Arenas, que no reconocen las características de la población escolar atendida, ni permite los énfasis formativos en función de las realidades de cada comuna.

Exigimos una nueva institucionalidad

La Asociación de Municipalidades de la Región de los Ríos inició a partir de mayo de este año un profundo proceso de reflexión que culmina, en su primera fase, con la presentación de este documento.

Nuestro propósito es aportar desde la mirada regional al debate nacional respecto a la crisis del sistema educacional chileno; fijar una postura que pueda servir de base al municipalismo para destrabar lo que parece ser un callejón sin salida; y proveer los insumos teóricos necesarios para iniciar una nueva etapa, que debe construirse a partir del fin de la administración municipal de la enseñanza, para migrar a una nueva institucionalidad.

Tal como sostuve al inicio, la Educación Municipal ha llegado a un punto de crisis sin retorno en base al actual modelo de gestión educacional. Dicho modelo carga las responsabilidades financieras a los municipios, no así las decisiones ni la participación en los acuerdos y negociaciones entre las partes tradicionalmente involucradas.

El último conflicto del sector, centrado en el bono SAE, dista de ser el centro de esta crisis, y quien así lo entienda, comete un serio error. Sin embargo, ha hecho evidente realidades, desgraciadamente cotidianas, que deben enfrentar en solitario las administraciones comunales.

Una de estas realidades es que la subvención por asistencia –pilar del financiamiento del sistema- en promedio no alcanza a cubrir el 85% del salario nacional del profesorado, y genera un déficit a las administraciones comunales por concepto de transferencia, que hoy supera los 120 mil millones de pesos al año y pone en jaque mate a la casi totalidad de nuestras municipalidades, en tanto que otro número importante vive hace años una suerte de “quiebra técnica financiera”.

Lejos de revertir el problema del financiamiento, el último conflicto agravó aún más esta crisis económica, e institucionalizó como una práctica de Estado la marginación de los gobiernos comunales en los procesos de participación y decisión. Además, y no bastando lo anterior, estableció una sola lógica de resolución, como si las 345 comunas de Chile compartieran una misma realidad, cosa que es absurda a todas luces.

A partir de ello, la Asociación que presido acordó asumir con responsabilidad, altura de miras y valentía, el primer paso en el país para, primero, reconocer el principio del fin del sistema actual; y segundo, en una decisión que estoy convencido será clave a la larga, hacer un llamado al mundo municipal para devolver los colegios al Ministerio de Educación o a la nueva forma de administración del sistema, que el país acuerde.

Esta no es una decisión fácil, En absoluto. Tampoco lo será el proceso que conllevará en el futuro cercano, si nos atrevemos a iniciarlo y completarlo.

Pero es una decisión honesta y urgente, que debe comprometer voluntades de todos los actores nacionales. Es una decisión que pone el énfasis en la creación de un nuevo sistema de administración para la educación chilena, del cual por cierto las municipalidades no podemos sustraernos, pues tenemos una responsabilidad histórica con

las familias chilenas, entre ellas las más carenciadas, que depositan la esperanza de un mejor futuro para sus hijas e hijos en nosotros.

Es una decisión que nos obligará a una mirada de país distinta a la que ha primado en estas últimas décadas, a mi juicio malamente estancada en hacer prevalecer intereses de la parte en desmedro del todo, frenando una verdadera y realmente necesaria transformación hacia una educación pública de calidad, sustento imprescindible para construir sociedades con oportunidades serias de desarrollo.

ⁱ Documento elaborado por Bernardo Berger Fett y Salvatore Bellemo Filonzi.

BERGER FETT es administrador de empresas; presidente y fundador de la Asociación de Municipalidades de la Región de los Ríos; alcalde de Valdivia-Chile; vicepresidente ejecutivo de la Asociación Chilena de Municipalidades; ex –presidente de la Comisión Nacional de Financiamiento de la Asociación Chilena de Municipalidades; presidente del Grupo Ejecutivo “Valdivia, Ciudad Universitaria y del Conocimiento”.

BELLEMO FILONZI es periodista, jefe del Departamento de Prensa y Relaciones Públicas de la Municipalidad de Valdivia; académico adjunto del Instituto de Comunicación Social y de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Austral de Chile; consultor de empresas; miembro del Grupo Ejecutivo “Valdivia, Ciudad Universitaria y del Conocimiento”.