

El proyecto educativo como horizonte de desarrollo regional descentralizado. El caso del gobierno su.

DAVIS GISELLE.

Cita:

DAVIS GISELLE (2010). *El proyecto educativo como horizonte de desarrollo regional descentralizado. El caso del gobierno su. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/124>

- Título de la Ponencia** : El proyecto educativo en el horizonte de desarrollo regional descentralizado. El caso del gobierno subnacional del Río Maule, en Chile.
- 2°. Autor** : Giselle Davis Toledo /primer autor
- Correo Electrónico** : gdavis@utalca.cl
- Pertenencia Institucional** : Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional, Universidad de Talca, Chile
- 3°. Área Temática** : Estado, Administración y Políticas Públicas
- 4°. Proyectos de Investigación**
- Director** : Sebastián Donoso Díaz.
- Título** : Fortalecimiento de la Investigación en Políticas Públicas en la Universidad de Talca
- Código** : Proyecto PSD - 60, Programa Bicentenario de Ciencia y Tecnología, CONICYT, Chile
- 5°. Nota: La ponencia corresponde a la modalidad de participación Grupos de Investigación.**
- Título: Gobierno y política local en educación: El caso Chileno
- Área Temática: Estado, Administración y Políticas Públicas
Sub área temática: Gobierno y política local
- Nombre del Coordinador: Dr. Sebastián Donoso Díaz

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

El proyecto educativo en el horizonte de desarrollo regional descentralizado. El caso del gobierno subnacional del Río Maule, en Chile.

Resumen

El estudio abordó el proceso de descentralización de los gobiernos subnacionales en Chile a partir del análisis de las prácticas de gobernanza en la generación e implementación de políticas y programas educativos. Se realizó un diagnóstico de las problemáticas del sector educacional desde la perspectiva de las autoridades y funcionarios públicos de la región. Se estudió la dinámica de la descentralización regional en vistas de aportar a modelos descentralizados de gestión a nivel subnacional. **La estrategia metodológica** cualitativa empleada analiza desde la teoría fundamentada e inspirada en el enfoque constructivista estructural las prácticas sociales de gobernanza asociadas a la problemáticas en cuestión (32 entrevistas cualitativas) a autoridades políticas y funcionarios públicos de la Región del Río Maule. **Resultados:** La falta de un proyecto educativo consensuado que se articule al proyecto de desarrollo regional es contraproducente con el fortalecimiento de la descentralización y del desarrollo regional. La gestión educativa está asociada a una acelerada dinámica de implementación de programas centralizados, dispersos y fragmentados, al rol secundario de los educadores, a instrumentos de seguimiento poco pertinentes y a la tensión entre los intereses técnicos y políticos. **Conclusión:** La descentralización del sistema educacional emerge en el contexto de la crisis del sistema como una solución alternativa que da cuenta de un proceso de complejización y territorialización del debate en torno al mejoramiento de la calidad de la educación

Índice

Introducción	1
1. Complejización de las políticas y programas de desarrollo	4
1.1 La complejización de las miras del desarrollo en la visión de las autoridades regionales: la falta de un camino.....	5
1.2 El proyecto de desarrollo educativo en el proyecto de desarrollo regional.....	7
1.3 El proyecto de desarrollo educativo	8
2 . La complejización del contexto local: La falta de una carta de navegación.	10
3 Instrumentos de planificación.	11
4 Conclusiones	14
Pistas o condiciones mínimas de posibilidad para la emergencia de proyectos educativos comunales con miras al desarrollo regional.	16
Referencias Bibliográficas.....	17
Anexo 1: Estrategia Metodológica y objetivos de la investigación	20

Introducción¹

Abordamos en esta presentación el proceso de descentralización de los gobiernos subnacionales en Chile a partir del análisis de las prácticas de gobernanza en la generación e implementación de políticas y programas educativos. Pretendemos conocer las tendencias explícitas e implícitas del horizonte de desarrollo educativo en el desarrollo regional pensado desde los actores regionales y más precisamente: ¿Qué entienden por proyectos regionales las autoridades regionales y funcionarios municipales que investigación implementan políticas y programas de desarrollo? ¿Educación para que territorio y para que ideal de desarrollo? ¿Qué valores y competencias específicas deben orientar ese desarrollo? ¿Cuál perfil de los docentes y de los educandos para llevar exitosamente a un proyecto educativo que potencia el desarrollo regional?

En consecuencia estudiamos si los municipios chilenos cuentan con un proyecto educativo que responda a las necesidades de desarrollo de su territorio y región. Y como a nivel municipal donde la estructura organizacional y de asignación de recursos del sector no cambia desde 1980 (Marcel y Raczynski 2009:19) se realizan las dinámicas micro sociales que inciden en las posibilidades de los actores de aportar a proyectos educativos comunales y regionales. Nos interesamos más precisamente en indagar sobre la vinculación entre el proyecto educativo comuna y la estrategia de desarrollo regional pensada desde las autoridades municipales y regionales. Lo anterior en el entendido esta articulación es necesaria a la hora de plantearse el desarrollo territorial integrado que inspira las actuales políticas de descentralización.

Algunas consideraciones sobre el contexto regional latinoamericano y las tendencias macro sociales que enmarcan las políticas y programas de desarrollo y de desarrollo educación nos ayudaran a situar el escenario que condiciona las respuestas a estas interrogantes.

Las políticas y programas de desarrollo y de educación se orientan desde los años 1990 en América Latina hacia la globalización de las economías regionales. Uno de sus estrategias es la reducción del estado, vía la descentralización de sus funciones y competencias hacia las múltiples divisiones político administrativas nacionales (Hoxby, 2002; Moe, 2001; Wong, 1992). En Chile, antes que en otros países de América Latina la descentralización y desconcentración administrativa de las políticas sociales se impulsa fuertemente a partir de las reformas del estado de segunda generación en los años noventa.

El gobierno regional es el máximo organismo descentralizado territorialmente y al cual el gobierno central le transfiere competencias para el logro económico, social y cultural de la región (Gobierno de Chile, Ley 19.175) a través de la implementación de políticas, programas y proyectos nacionales y la distribución entre las comunas de los recursos de inversión de los cuales dispone, en particular del FNDR². Las autoridades del gobierno subnacional, incluidos los consejeros regionales y los secretarios ministeriales de los distintos sectores, están supeditados a las políticas y autoridad del

¹ Ponencia presentada al Vº Congreso de ALACIP, Buenos Aires, Julio de 2010. La autora Giselle Davis Toledo es Ph. D. en Sciences humaines appliquées, Académica del Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo de la Universidad de Talca (Chile). Este trabajo es parte del Proyecto PSD- 60; Programa Bicentenario, Financiado por el CONICYT de Chile. gdavis@utalca.cl

² El GORE se define como "la administración superior de cada región con el fin de propender a su desarrollo social, cultural y económico de manera armónica y equitativa entre sus territorios (Resumen Art. 13, 14 de la LEY Nº 19.1752). El gobierno regional consiste según esta misma normativa en un organismo articulado, informado y participativo del quehacer regional multisectorial regional y comunal, y representativo de las demandas de la ciudadanía y de los gobiernos comunales entre quienes promueve la integración al desarrollo regional. Le compete dentro de sus funciones el diseño y elaboración de políticas de desarrollo regional, con la participación y en coordinación con los distintos servicios y miembros del gobierno subnacional (Art.16, *ídem*).

gobierno central. La normativa vigente no entrega facultades al gobierno regional para dirigir el desarrollo regional local. Asimismo, si bien el gobierno regional cuenta con un consejo regional (CORE), principal organismo representativo de la ciudadanía en la región cuya acción tiene *por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional y estará investido de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras (Art 28, DFL 19.175) sus funciones son restringidas*. La acción del CORE se limita a aprobar o rechazar la priorización de los proyectos de desarrollo y otros instrumentos de planificación, tal como los planes reguladores propuestos por el intendente³. La ley no contempla atribuciones específicas y concretas que resguarden jurídicamente la intervención del gobierno regional en asuntos sectoriales, cuya autoridad es materia exclusiva de las autoridades respectivas en el gobierno central.

Pese a que la descentralización del gobierno regional es más bien restringida destacan dos ámbitos de acción. Primero, el GORE es la principal fuente de recursos para inversión de los municipios y asume el equilibrio entre los territorios lo que implica una función de articulación de las administraciones municipales con los otros sectores y actores regionales. Y segundo, (Valenzuela 2007) en términos de institucionalidad política y del traspaso de competencias para diseñar y elaborar políticas y programas de desarrollo regional uno de los principales instrumentos para la regionalización es la estrategia de desarrollo regional que actúa como marco de referencia en función de cuya pertinencia se evalúan todas las inversiones de decisión regional. El GORE se vincula a través de estas múltiples funciones directamente con los establecimientos de administración local y municipios.

Es en ese contexto donde adquiere importancia político estratégica el proceso de la municipalización de la educación chilenos⁴ (Rodríguez y Winchester, 1994) es decir, la administración por los municipios⁵ de sus respectivos sistemas educativos. En Chile los municipios pese a la progresiva merma en la matrícula de alumnos sigue siendo uno de los principales proveedores de educación, cerca del 50% de los alumnos que asisten a colegios subsidiados por el Estado, lo hacen en establecimientos manejados por las municipalidades (Raczynski y Salinas 2007).

Esta municipalización acorde con el espíritu neoliberal que la inspira restringe las otrora amplias facultades del Ministerio de Educación de intervenir directamente sobre la gestión educativa de sostenedores públicos y privados (Eyzaguirre, Marcel, Rodríguez y Tokman, 2005:43). Las políticas educativas chilenas se basan en la premisa que la libre elección de escuelas por los padres actúa como incentivo competitivo entre proveedores públicos y privados de educación para captar la matrícula vía el mejoramiento del servicio (Hoxby, 2003; Moe, 2001; Wong, 1992).

El nuevo escenario político implica que los municipios cuya función histórica en educación, en la práctica escasamente traspasaba los límites de la administración urbana donde se ubicaban las

³ Presidencia, M. S. G. D. L. (12 Junio 2009, Fecha Publicación 22 Sep. 2005, Fecha Promulgación 17 septiembre 2005). Fija El Texto Refundido, Coordinado Y Sistematizado De La Constitución Política De La Republica De Chile. Norma 100.

⁴ La Reforma Educativa Chilena o municipalización fue el último legado legislativo de la dictadura militar de Augusto Pinochet a la democracia chilena re instaurada tras el golpe de estado de 1973 en 1989 por los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia (1990-2010). Desde esa fecha se mantiene un sistema de educación mixto donde el estado a través del Ministerio de Educación supervisa a los proveedores públicos (municipios) y privados de educación.

⁵ Se debe recordar que los municipios están definidos como "corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas",(Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, Ministerio del Interior, 2002. en el ámbito territorial tienen como responsabilidades la administración del espacio público, el equipamiento comunal, el tránsito, los servicios de aseo y ornato y la regulación del área urbana. "capacidad de gobernar, ejercer autoridad y realizar acciones que ordenen, dispongan y organicen el territorio contenido en su jurisdicción con el fin de satisfacer las demandas de su población"

escuelas, debe asumir un importante liderazgo y responsabilidad social en materia educativa transformándose en un “*facilitador del desarrollo local*” (IULA/CELCADEL, 1993) y *generando estrategias que se traduzcan en acciones que beneficien a la comunidad en su conjunto* (F. Ebert, SERCAL y DSE, 1996 en Castillo, 2007). Sobre todo si consideramos que el sistema público de educación ha focalizado las políticas y programas a la atención de los sectores más pobres.

En Chile el mejoramiento de la calidad de la educación tras 23 años de sistema de libre elección ha demostrado ser más bien modesto (Elaqua, Fabrega, 2004). Contrariamente a lo esperado el sistema de *voucher* (elección de los padres y competencia entre establecimientos) que permite la libre elección de escuelas han aumentado las inequidades sociales y territoriales, disparándose la brecha entre la inversión y la calidad de la educación entre los municipios ricos y pobres (Di Gropello, 1999; Quezada-Hofflinger, 2009; Moe, 2001; Wong, 1992).⁶ Externalidad del mercado que se amplifica en sectores rurales donde solo hay espacio para un proveedor anulándose el incentivo de la competencia (Bellei y González 2004; Elaqua y Fabrega 2007).

En efecto 46% (1,8 millones de estudiantes) de los niños y jóvenes que corresponden al 70% del país que asisten a escuelas públicas proviene de hogares de escasos recursos (Informe Consejo Asesor, 2006 en (Marcel y Raczynski 2009) y tienen un rendimiento escolar más bajo que el promedio nacional. El sistema educativo chileno esta, es altamente segmentado (González, Mizala y Romaguera, 2002; Auguste y Valenzuela, 2004 en (Marcel y Raczynski 2009:37) situación que afecta de manera notable a los sectores rurales los cuales constituyen la mitad de sus establecimientos. En efecto, el 66% de las escuelas básicas del país que corresponden a un 62% son de administración municipal y si bien tienen más participación en el sistema educativo en cuanto al mayor número de escuela su matrícula, es baja y disminuye progresivamente (Marcel y Raczynski 2009:57)⁷. Los sistemas educativos municipales se enfrentan también a problema de financiamiento ya que es más caro educar a estudiantes pobres, que viven en comunas de pequeñas, de región y rurales (Bellei y González 2003, Hanushek, 1986, 1995 para resultados internacionales y estimaciones para Chile en Gallego, 2006 y Mizala, Romaguera y Urquiola, 2007).

Estaríamos parafraseando a Raczynski y Salinas (2006:206) frente a un sistema educativo que se dice centralizado, pero cuyo motor es centralizado y obedece a prácticas centralistas de antaño. Y, si bien no hay suficiente evidencia empírica en Chile ((Marcel y Raczynski 2009) ni entre los países de la OCDE (Mons, 2007) sobre el mejoramiento de los resultados educativos, vía la descentralización política, sabemos que la buenas experiencia en educación tienen en común haber actuado con coherencia y sinergia entre políticas (Marcel y Raczynski 2009).

Entendemos que la articulación entre las políticas comunales y las políticas educativas en torno a una estrategia más amplia de desarrollo regional son un elemento importante a favor de esta coherencia, sobre todo al tratarse de políticas comunales asentadas en el territorio.

En consecuencia, la visión, orientación y dinámica de la gestión municipal y de su articulación con el desarrollo de la comuna y de la región, depende no sólo la calidad de la educación sino que también el futuro de estos jóvenes (Cox, 2005, p. 27). Estudios empíricos son recientes (Pavez,

⁶ Según Quezada (2009) los progresos en inversión en educación entre los años 2000 y 2006 de las familias y consecuentemente también en los resultados SIMCE (Cox y Lemaître, 1999) se deben más que al sistema de libre elección *vouchers* al mejoramiento general de la calidad de vida que han experimentado los habitantes del país.

⁷ . La participación de los establecimientos es mayor que la matrícula, con 62 alumnos por escuela, contra 424 por escuela urbana para el 2007, para la media es 237 contra 408 en lo urbano. Pero si es importante en términos de cantidad de municipios establecimientos y docentes. Poco se sabe de su gestión pedagógica, no rinden el SIMCE., la tasa de ecuación de las escuelas rurales es del 51%, bájala matrícula en el sector básico municipal, y aun mas en los sectores rurales donde los cabios de matrículas están dominados por sectores demográficos y migratorios municipalidad que por la competencia con el sector particular subvencionado. (Marcel y Raczynski 2009:57-61)

2004, Lizama, 2008) y evidencian que los estilos de gobernanza municipal son una de las dimensiones asociadas a la variación de los resultados educativos.

Si bien éstos y otros autores relevan que dimensiones cualitativas de la gestión municipal inciden en esta variación poco se conoce sobre éstas. La discusión ha estado históricamente centrada en temas administrativos, orientada desde una visión estructural cuyo eje es el sistema municipal entendido como ente externo y condicionador de los comportamientos (Marcel y Raczynski 2009) y desde la oferta educativa (Elaqua, Fabrega, 2004). No obstante es importante conocer la visión que tienen los actores de las políticas educativas comunales, (Elaqua, Fabrega, 2004) y su vinculación con el proyecto de desarrollo regional desde la mirada de los actores. Problema que abordaremos en la presente investigación.

1. Complejización de las políticas y programas de desarrollo

El estudio de las visiones de las autoridades regionales y de los funcionarios municipales acerca de las actuales y futuras formas de articulación de las propuestas educativas comunales hacia el desarrollo implicó adentrarnos en los grandes procesos y problemas de la modernización y de la descentralización de los gobiernos subnacionales. Uno de estos problemas es la distancia entre la ideología del desarrollo y la visión país que plasma las políticas y programas de desarrollo elaborados desde el gobierno central⁸ y las visiones, condiciones y dinámicas específicas de los gobiernos locales⁹ donde estas se implementan. Respecto a estas condiciones de implementación de las políticas y programas educativos, los funcionarios municipales observan que éstas se han complejizado.

Cuando hablamos de complejización no lo hacemos en el sentido de recientes estudios en economía de la educación donde se asocia a la relación entre la capacidad de producir educación de calidad con una alta cobertura y de un modo eficiente y las condiciones socioeconómicas, geográficas, costos de educar en una comuna (Gallego y Seebach, 2001;17). Ni lo hacemos tampoco en el sentido práctico y comúnmente empleado que homologa la complejidad a la presencia de un mayor número de variables o elementos presentes en el fenómeno. Ni en el sentido de Luis Fuentes, Pablo Allard y Arturo Orellana (2007) que entienden a complejidad del entorno como las características propias de las dinámicas de desarrollo que afectan los procesos de transformación socio espacial de las comunas. El análisis de la noción, tal cual se presenta en el discurso de la gente, nos acerca más bien a la definición del sociólogo chileno Boisier (2003). Es decir, a la noción de complejización vigente en el desarrollo intelectual contemporáneo que parte de la voluntad de analizar las múltiples dimensiones presentes en los fenómenos sociales entendidos como interdisciplinarios, multilineales subjetivos y objetivos.

Diversos autores chilenos que abordan el estudio de la descentralización y de la descentralización educativa se han referido en términos de mayor complejidad a los sucesivos y acelerados cambios que presentan las políticas y programas educativos como también a los escenarios organizacionales donde éstas se implementan (Spíndola y Silva ,2009) (Espínola y Silva 2009, Marcel y Raczynski 2009, Boisier 2003) Es en el sentido empleado por ellos que el análisis del material empírico nos

⁸ El gobierno central está representado en el régimen presidencialista unitario del estado por los órganos u organismos de la Administración Pública que cumplen las funciones tradicionales del Estado y están sometidos a un régimen uniforme y centralizado en materia presupuestal, de ordenamiento financiero y hacendístico (incluye los incisos 1 al 26 del Presupuesto Nacional vigentes al 31/12/82)

En http://www.ine.gub.uy/banco%20de%20datos/econ_finanzas/Definiciones.pdf

⁹ Entendemos, según Aitor (2005) por gobierno local al conjunto de instituciones constituidas mediante alguna forma de procedimiento democrático: que disfrutan de fuentes de ingreso independientes con los que sufragar al menos una parte de su gasto; y que tienen cierto grado de autonomía para buscar políticas que puedan estar reunidas con la que otros gobierno subnacional, o con prioridades preferidas por el gobierno central.

lleva a entender el proceso de complejización, es decir como la simultaneidad y variedad de las dimensiones de la realidad que abarcan hoy en día no sólo las políticas y programas de desarrollo sino que también los entornos organizacionales donde éstas se implementan.

Spíndola y Silva (2009) demuestran como la Ley SEP, marcó una *nueva forma de hacer política* educativa al incorporar elementos de control de la gestión, tales como la rendición de cuentas, o la mayor participación de los sostenedores como mediadores de las políticas en el nivel intermedio. De la misma manera las reestructuraciones a las recientes reformas de la ley de educación en el país consideran sistemas de monitoreo y evaluación del desempeño docente complementados con incentivos a aquellos profesionales destacados. Los ejemplos son numerosos pero más que entrar en el detalle interesa acá relevar que esta multiplicidad de miradas y de conocimientos disciplinares aplicados al desarrollo que dan forma a políticas públicas y programas cada vez más sofisticados y que demandan a los gobiernos subnacionales exigentes condiciones organizacionales y en el ámbito de las competencias gerenciales. Coincidimos en este sentido con Zamorano (2006) quien plantea que esta situación da lugar a un sentimiento de sobre exigencia y a cierta conciencia de algunos funcionarios municipales de que pese a sus esfuerzos la situación los supera y no alcanzan el rendimiento óptimo en los municipios y en las escuelas. Es ésta la primera versión del proceso de complejización al que hacen referencia los participantes en el estudio y que abordaremos más adelante con mayor profundidad. Nos referiremos a las implicancias del proceso de complejización en las dinámicas de implementación de las políticas públicas, cómo reaccionan los actores frente a esta y cómo influyen estas reacciones en las posibilidades de diseño de políticas públicas educativas comunales y con miras al desarrollo regional. Nuestra observación es que la complejización significa un riesgo para la estabilidad de los entornos institucionales locales, situación que los hace resistentes a los cambios que promueven.

1.1 La complejización de las miras del desarrollo en la visión de las autoridades regionales: la falta de un camino.

El contenido específico de la expresión complejidad u otras afines, a la cual remite la evidencia empírica del estudio, se asocia dos significados distintos pero íntimamente relacionados entre sí. El primer significado asignado a esta noción de complejización es de carácter exógeno, en el sentido que alude a una realidad externa y fuera de control de la voluntad y del entorno de los actores, es decir a las características mismas de las políticas y programas nacionales de desarrollo en general y en el ámbito de la educación en particular. El segundo significado que emerge del análisis, es de carácter endógeno y está asociado a las dinámicas internas, es decir, propias a la gestión de los gobiernos subnacionales y locales, dan forma a las problemáticas que adquiere el supuesto proceso de descentralización educativo.

Asociamos la segunda versión del fenómeno de complejización a un proceso documentado en el marco del estudio que implica que las autoridades regionales y funcionarios municipales se plantean desafíos cada vez más exigentes en término de su aporte al diseño de políticas públicas y de las condiciones necesarias para implementarlas.

Se trata de un cuestionamiento incipiente pero significativo que los lleva a reconocer la necesidad de contar con un amplio espectro de recursos y condiciones que van desde disponer de asesoría y apoyo técnico profesional para diseñar políticas que orienten de manera específica el desarrollo de la región, pasando por mejorar los consensos políticos en el gobierno regional hasta articular los objetivos de las políticas educativas comunales con las del desarrollo regional.

La reflexión de los actores parte primero, como un consenso acerca de que la educación en la región *es mala*, que los logros de las políticas y programas en este ámbito son deficientes y finalmente que esta situación se explica en parte importante debido a la falta de una visión estratégica compartida

tanto a nivel de la región, como de las comunas, capaz de orientar el desarrollo regional en general y en educación en particular o, en palabras de funcionarios municipales entrevistados el hecho de “no haber tomado un camino en educación” pensado desde y para cada una de las comunas y para la región del Maule en su conjunto.

Analizadas en su contexto semántico y según la posición de los actores que las producen la falta de camino remite a dos ámbitos de actuación de las PPES, desde el GORE y desde el Municipio.

De hecho lo planteaba el otro día el intendente, nos planteaba a nosotros qué queremos nosotros como región, dónde queremos poner la prioridad: en educación, en salud, en fomento productivo. A lo mejor en todo es necesario, pero como región tenemos que decidirnos por algo. Y ése es el tema que yo creo que está pendiente todavía, una conversación con todas las instancias políticas y privadas también [Participante número 25, funcionario municipal] .

Desde el GORE, la falta de un camino en educación se asocia a su débil integración con el proyecto de desarrollo regional, que es a su vez también imperfecto. La visión de una falta de articulación entre el proyecto regional y el proyecto educativo predomina entre las autoridades políticas del gobierno subnacional quienes por mandato actúan en un nivel territorial más amplio que la comuna en la implementación de las políticas de desarrollo. La educación es significada entonces como una herramienta más dentro de un contexto regional globalizado y su mejoramiento como una condición necesaria para su desarrollo.

Los actores, nos hablan de la necesidad de contar con un plan regional estratégico en educación que se articule con los otros sectores sociales y productivos para potenciar el desarrollo social y económico regional. Según las autoridades regionales las causas de este déficit de articulación se encuentran fundamentalmente en la precariedad de las condiciones políticas institucionales para la descentralización del país y en la falta de consenso entre los actores políticos y sociales. Afirmación que hace eco de mismos resultados de diversos estudios nacionales (Castillo, 2007; Raczynsky y Salinas, 2007; Raczynsky y Serrano 2000; Subdere, 2002, Beyer, 2000; Fuentes, Allard y Orellana que documentan las demandas de los actores municipales de tener mayor participación en el diseño de políticas y programas de desarrollo, y en educación en particular. La crítica generalizada es que éstas se deciden a nivel central de acuerdo a estándares prediseñados que no concuerdan con las realidades socioculturales ni con los recursos organizaciones de sus comunas y municipios.

Si bien las restricciones normativas institucionales para la descentralización influyen en la falta de iniciativas de desarrollo territorialmente integradas no es menos cierto que no constituyen una condición suficiente para explicar la falta de un proyecto educativo articulado con un proyecto de desarrollo regional, un conjunto complejo de dimensiones sociales, políticas y económicas inciden también en la situación. Las prácticas de gobernanza y tensiones entre los niveles comunales y regionales condicionan la no utilización, subutilización o uso ineficiente de dispositivos jurídicos institucionales dispuestos para esos efectos resultando iniciativas de desarrollo parciales representadas en la elaboración de pequeños proyectos orientados micro comunalmente. Existirán dificultades a nivel de las autoridades regionales y locales para pensar la región como un territorio integrado ya que se antepone la lógica micro territorial a la regional desde donde difícilmente se pueden proyectar iniciativas amplias que incluyan por supuesto, un proyecto educativo que articule las propuestas comunales con las locales. Al GORE no le sería fácil asumir la autonomía de los municipios y la crítica de las comunas el centralismo regional del gobierno regional redundaría en una desconfianza mutua entre las partes (Fernández y Serrano, 2003; 19). Los intereses electorales de las autoridades comunales actuarían eventualmente también como factor disociador entre ambas instancias toda vez que los proyectos de desarrollo regional no favorecen siempre a los territorios que revisten interés en este sentido. La tensión entre los intereses políticos, u políticos electorales y

de desarrollo territorial constituirían entonces impedimentos al diseño de proyectos de desarrollo territorialmente integrados.

Otra condición que influye en la falta de proyectos propios y de articulación entre el municipio con el nivel regional es que ambos cumplen funciones de distinta naturaleza. Estudios que abordan el problema afirman que las municipalidades operan con una lógica político administrativo y socio-territorial, distinta al del nivel regional ocupado en asuntos de inversión regional, principalmente de infraestructura (Serrano, 2001). El municipio administra los servicios básicos, el sistema educativo, la atención primaria en salud y en general los programas, proyectos y red social del gobierno dirigidos fundamentalmente hacia los grupos vulnerables mientras el gobierno regional no tiene contacto directo, salvo en contadas ocasiones, con la sociedad civil. Bien que el municipio tiene esta ventaja que le permite identificar las demandas colectivas y cumplir funciones vinculadas a cuestiones básicas de la vida comunal (Castillo 2007) estas no llegan al gobierno regional bajo forma de proyectos comunales articulados. Los proyectos de desarrollo son presentados por separado desde los microterritorios comunales hacia las autoridades políticas quienes actúan como interlocutores de la sociedad civil y canalizan las propuestas ya sea al municipio, o directamente al gobierno regional. Esta modalidad de gestión de las iniciativas de desarrollo está profundamente arraigada en la tradición política chilena y si bien es eficiente desde el punto de vista electoral, para quienes actúan como intermediarios entre la sociedad civil y el gobierno regional, no contribuye a un desarrollo territorial integrado. Serrano (2001:21) refiriéndose a esta situación nos habla de un divorcio entre ambos eslabones que deja en el vacío la gestión territorial propiamente tal.

1.2 El proyecto de desarrollo educativo en el proyecto de desarrollo regional

Interrogados los actores sobre cómo debería ser el camino de la educación en el marco del desarrollo regional la gran mayoría coincidió que esta debería contribuir al desarrollo económico de la región. Consenso que no excluye la presencia de variaciones ya que algunos apuntaron hacia la importancia de la educación como herramienta de movilidad e inserción social mientras que un grupo minoritario valoró el rol formativo de la misma. No obstante, estas diferencias de énfasis domina el en horizonte de desarrollo educativo la visión de la educación como una herramienta funcional al desarrollo económico.

El desarrollo económico como horizonte del proyecto educativo contiene la visión de la empresa, privilegia la formación de capital humano competente que pueda enfrentar los desafíos del libre mercado y de la globalización. Y, si bien algunos actores hacen referencia a estrategias globales de desarrollo territorial integrado ponen el énfasis en las ventajas económicas de las mismas, tales como las economías de escala entre sistemas educativos de pequeñas comunas desdibujándose otros aspectos que articulen el desarrollo educativo con el territorial. Está claramente presente en el discurso de los actores la visión del territorio como contexto de la competitividad, innovación y como plataforma del desarrollo regional (*Porter*, 1998) dónde el rol de la educación es crear competencias para la región. Desde esta visión el territorio actúa como marco de referencia sociocultural por excelencia que nutre la estrategia de desarrollo educativa para hacerla sustentable y eficaz en post de la integración económica de la región al mundo globalizado (*Boisier*, 2005). Sólo en contadas excepciones dentro del grupo de participantes que adhieren a este desarrollo regional integrado territorialmente, altas autoridades regionales, establecen asociaciones entre competitividad económica, identidad territorial y la educación (*Ídem*). El tópico recurrente que emerge en esos momentos es la crítica hacia el distanciamiento de las universidades, y particularmente de las universidad tradicionales (se hace muy poca alusión a las universidades privadas) respecto al desarrollo regional. Se les solicita mayor protagonismo en el diseño y promoción de iniciativas económicas con carácter identitario en la región.

Contrariamente, y presumimos debido a la cercanía del municipio con la realidad comunal, para un número significativo de funcionarios a nivel local el territorio está intrínsecamente asociado con la identidad local, y particularmente con la identidad campesina. Algunos manifiestan su inquietud frente al hecho que no se considera la realidad social y cultural de este sector. Inquietud que alude no solamente a las políticas y programas de desarrollo sino que también a su propio distanciamiento con el mundo rural, del cual mucho de entre ellos asume son parte. En este sentido, en la mirada de algunos funcionarios municipales la identidad, y la identidad rural los interpela más allá de la importancia estratégica que puede tener para las autoridades regionales a nivel de la integración económica de la región.

Se habla también de concertar a los actores territoriales en torno a la elaboración de proyectos de desarrollo comunal que integren los objetivos de desarrollo educativo. Las propuestas más explícitas son aquellas que intencionan estudios técnicos para definir el capital social competitivo que el sistema educativo local debiera formar con miras a su inserción laboral y al desarrollo productivo del territorio para el cual se piensa la iniciativa. Este tipo de propuesta, que incorporan de manera difusa aspectos identitarios está pensada principalmente para comunas rurales y pobres, territorios frente a los cuales los participantes en el estudio demuestran principal sensibilidad. Condición que cabe destacar, es más bien la tendencia que la excepción en la Región del Maule. Se solicita entonces más mercado en la orientación de las políticas educativas.

Otra variante, minoritaria, del horizonte de desarrollo educativo es aquella que mira hacia una educación para la formación de ciudadanos. Ésta se circunscribe, aunque no como condición necesaria, en una lectura opuesta a las tendencias tecnologizantes y de competitividad económica. Esta mirada emerge desde una visión diacrónica crítica que resalta la pérdida de la dimensión deontológica en la formación docente y la práctica educativa.

1.3 El proyecto de desarrollo educativo

Ahora, bien respecto, al proyecto de desarrollo educativo propiamente tal, para un número importante de actores, sobre todo de autoridades del gobierno subnacional el problema de fondo que habría que discutir como región es la ausencia del mismo. Es decir que no hay un proyecto regional de desarrollo educativo representativo en palabras de algunos de ellos falta de un *camino en educación*. Al apoyo de esta afirmación sobreviene en el discurso la crítica compartida sobre la poca pertinencia de las millonarias inversiones realizadas en comunas y localidades de la región afectadas por una merma sostenida en la matrícula. Esta situación dejaría al descubierto la débil fundamentación técnico social de la inversión en educación e incita al cuestionamiento sobre la pertinencia de los criterios centralistas de planificación social. Es interesante relevar que analizada desde una noción de proceso, los logros en infraestructura educativa es significada como una etapa anterior de un proceso mayor de desarrollo cuya etapa superior, si la proyectamos en un *continuum* de mejoramiento de la educación, sería la preocupación por la calidad educacional. Es decir justamente, la etapa que según el análisis de las tendencias de la presente investigación se vislumbra en las preocupaciones de los actores regionales. La inversión en infraestructura significó que se asentaron las bases materiales del escenario educacional desde donde es posible, actualmente, proyectarse hacia una etapa más compleja¹⁰ y plantearse desafíos más exigentes atingentes a los

¹⁰ Hasta el momento ha habido logros significativos en el ámbito de la infraestructura, visibles sobretudo en el mejoramiento de las escuelas rurales, caminos y transporte escolar. Cabe no obstante destacar que la preocupación por la infraestructura, tanto en la región como en el país sigue presente, es el segundo tema de interés para los

fundamentos socioeconómicos y técnico pedagógicos de un proyecto educativo que *vaya más allá de los ladrillos de la sala de clases*.

La inquietud compartida por los entrevistados de ocuparse de la sala de clases remite a una visión, consensuada, respecto a la existencia de una *caja negra* en este ámbito¹¹. Expresión que se asocia directamente al desconocimiento y a la escasa capacidad de acción de las PPES en el aula para mejorar la educación. Es, desde esta representación colectiva de invisibilización de lo que ocurre en la sala de clases que se proyecta la principal preocupación en los actores por pensar la calidad de la educación. La sala de clases representa la línea roja de las políticas y programas de desarrollo, allí donde ya sea que estas fracasan o allí donde poco o nada se conoce sobre su efectividad. La mirada crítica de los actores que se expresan sobre este problema se focaliza en la relación profesor alumno, en la escasa calidad y motivación de los profesores por mejorar la educación, en la falta de supervisión, de apoyo técnico y de seguimiento que, el sistema educativo ofrece.

La preocupación de las autoridades regionales y municipales por la calidad de la educación mas allá de la mera administración financiera y mejora de la infraestructura está también documentada en el informe de la OCDE sobre la calidad de la educación chilena (OCDE, 2003) y en estudios posteriores de Marcel y Raczynski (2009). Los argumentos de estos y otros estudios son variados pero tienen en común provocar un viraje de las preocupaciones por la calidad educativa hacia los aspectos técnicos pedagógicos. En efecto, se abordan los problemas de falta de orientación y supervisión de los profesores en el aula, pasando por la crítica de que poco se sabe en el país sobre lo que pasa en el aula (OCDE, 2003; 283) hasta focalizar en las funciones de los Directores quienes deberían concentrarse más los aspectos técnicos de la enseñanza. Ahora bien, es importante destacar que este viraje, en el presente estudio y en los anteriormente citados, no abarca todos los actores del gobierno regional ni del sistema educativo, y que si bien hay un consenso significativo en torno a él se trata de una problemática emergente en torno a la cual no se ha concretado iniciativa alguna, ni siquiera a nivel de consensos de ideas.

En síntesis el proceso de complejización endógeno remite a que los actores plantean mayores exigencias a las políticas pasando desde las demandas materiales de infraestructura a aquellas, cualitativas y subjetivas que los llevan a cuestionarse sobre las estrategias técnico pedagógicas pertinentes para mejorar la educación en el territorio en el cual viven. La tendencia es hacia la búsqueda de respuestas, cada vez más sofisticadas, a problemas educacionales que pese a las múltiples políticas y programas implementados, simplemente, persisten.

actores municipales en dicho estudio (Marcel y Raczynski, 2009). En la presente investigación es menos relevante y más bien focalizado en situaciones particulares, tales como la restauración de los Liceos emblemáticos. Los últimos acontecimientos en el país, es decir, el terremoto tsunami de febrero del año en curso (2010) han marcado seguramente un giro en esta tendencia debido a las urgentes necesidades que se presentan en educación asociado al derrumbe de un número importante de establecimientos educativos.

¹¹ Llegar al aula, una inquietud emergente y urgente en el imaginario de las autoridades políticas del gobierno subnacional del Maule.

2 . La complejización del contexto local: La falta de una carta de navegación.

Nosotros no entendemos pa` donde va la micro [chilenismo que significa no saber hacia dónde dirigirse], no sabemos realmente, con claridad, ¿Esto es lo que yo quiero para mi gestión? ¿Esto es lo que pretendo hacer? Necesito que vayan todos, se canalice hacia esa dirección, no hay. Cada uno hace su función como les queda más conveniente, de acuerdo a la experiencia que tiene, de acuerdo a los conocimientos que tiene, y así se va sucumbiendo el quehacer diario es mi percepción, en mi percepción. Esa es la realidad [Participante numero 22, funcionario municipal]

Avanzamos en esta sección que las condiciones de complejización de las políticas y programas de desarrollo y de desarrollo educativo dejan ha descubierto no sólo la falta de propuestas de mejoramiento de la educación y de desarrollo regional sino que también las dificultades de los contextos organizacionales locales para implementarlas. Es lo que denominamos la complejización del contexto local organizacional que se manifiesta en una dinámica cambiante y acelerada de las PPES que se superponen, yuxtaponen y sufren discontinuidades. Una de las causas atribuidas por los actores locales a la complejización de su entorno organizacional es la *falta de una carta de navegación; somos pobres en políticas; nos faltan objetivos claros de funcionamiento en la municipalidad, o no tenemos un proyecto ni una propuesta de política educativa*. El análisis las expresiones anteriores en su contexto evidencia que la falta de orientación acusada por los funcionarios municipales abarca desde las políticas y programas del gobierno central hasta las instrucciones que orienten o deberían orientar la práctica diaria en la implementación de PPES.

El nudo de la falta de orientación en la implementación de políticas y programas se sitúa en la práctica operativa y administrativa del municipio que deja en evidencia las causas más profundas a la base de la ineficiencia de las PPES. La evidencia empírica demuestra que los funcionarios municipales se encuentran desbordados por las exigencias, dinámicas y contexto organizacional en que operan los programas.

Ahora, si entramos en el análisis de las últimas políticas públicas a nosotros nos han ido complicando la administración, nos han ido generando mucho mayor dedicación de tiempo de experticia de competencias nuevas que por un lado está bien pero que ocupan mucho tiempo en lo que es en lo que es instalación y no pensado mas allá en los logros que se puede tener [Participante número, funcionario municipal]

Los actores nos hablan de cómo el déficit de articulación entre las políticas y programas se manifiestan en problemas de continuidad en su implementación. Los funcionarios municipales se refieren a situaciones de superposición de programas que llevan al sistema educativo a priorizar los nuevos programas y discontinuar los que ya estaban en ejecución por falta de presupuesto y de condiciones para operarlos simultáneamente. Los cambios de gobierno local, la dinámica burocrática del municipio y la rotación de las plantas municipales intervienen también negativamente en la adecuada implementación de las iniciativas de mejoramiento.

De la misma manera la rotación de las plantas municipales producto de los cambios de gobierno contribuye de la discontinuidad de las iniciativas de desarrollo educativo debido al forzoso proceso

de adaptación de los nuevos equipos que no siempre resiste la dinámica acelerada de arribo de PPES al municipio. El personal estable y los nuevos profesionales que ingresan deben afiarse a su nuevo contexto. El cambio de planta implica también la desvinculación de funcionarios competentes que asumen la eficaz operatoria de las políticas y programas de sus funciones o de la planta.

Cuando hay cambio de alcalde, los cargos de confianza y muchos otros se cambian, personas que han hecho un trabajo pero realmente hermoso, bello y productivo. Entonces habría que partir de cero, y volver así y retomar todo. Esto se da en todas las municipalidades. Claro, cuando un grupo está acoplado, nuevamente sacan a uno, meten a otro, es todo un movimiento ahí, un movimiento sísmico [Participante numero 27, funcionario municipal]

No se trata de un problema menor. Sobre todo en comunas pequeñas donde la eficiencia de ciertas unidades administrativas y operativas en la implementación de las PPES, como por ejemplo el de los Departamentos de Educación, descansa en el conocimiento profundo que tienen personas claves, generalmente experimentadas, del funcionamiento de los mismos. Se producen entonces vacíos en el tiempo de ejecución y en la organización para la implementación de los programas.

Las nuevas políticas y programas significan también una competencia por los escasos recursos. La visión de los funcionarios municipales en el ámbito educacional coincide con la documentada por (Zamorano 2006) *respecto a la de los funcionarios del gobierno central en respecto a que en educación las dificultades de financiamiento si bien no son las más urgentes si son relevantes para el mejor funcionamiento.*

Las problemáticas anteriormente señaladas configuran el contexto organizacional del municipio y del sistema educativo donde se implementan las PPES y condicionan las visiones y las prácticas sociales de los actores responsables de su ejecución. Los funcionarios municipales comparten una mirada crítica respecto a este contexto caracterizándolo como fundamentalmente precario. La precariedad se manifiesta en una lógica organizacional atravesada por rigideces administrativas, el pragmatismo y la contingencia en la orientación de la tarea, los intereses políticos y la presión constante sobre los recursos por sobre una práctica reflexiva orientada técnicamente por un proyecto educativo compartido que tenga la capacidad de responder ideológicamente y operativamente a las necesidades de mejoramiento de la educación comunal. La precariedad de las condiciones operativas amplifica el carácter regulatorio rígido de las políticas y programas centralizados, asfixia las posibilidades de desarrollo de proyectos regionales y la adaptación de las políticas y programas a las necesidades y realidades locales, que pierden por lo mismo en eficiencia y eficacia.

3 Instrumentos de planificación.

Esta estrategia regional debiera pensar en eso, es decir, cómo resolvemos los temas desde aquí, con mayor educación, con mayor preocupación, preocupación por la gente, por la gente más humilde. Cómo hacemos para incorporarlos. Porque hay un segmento de la población, mayoritaria diría yo, que no tiene oportunidades. No es un tema macro, el problema es como lo hago micro, porque lo macro, las estadísticas de repente distorsionan las cosas. Nosotros estamos ubicados aquí (p51)

Los problemas de gestión son causa y efecto de los déficits en la articulación entre municipio-GORE y el gobierno central en la implementación de políticas y programas y se expresan particularmente en la ineficiencia de los instrumentos de planificación a nivel local. Situación preocupante si consideramos que los instrumentos de planificación contienen, conceptualizan, formalizan, orientan y habilitan la realización de los ideales de desarrollo.

Observamos para ser más precisos que los actores locales tienen una actitud pragmática frente a los instrumentos de planificación tanto regional como comunal¹². Y si bien es cierto autoridades regionales tienden a valorarlos, pese a las agudas críticas que formulan respecto a su efectividad para orientar el desarrollo regional, no es menos cierto que a nivel local en educación los instrumentos de planificación son claramente cuestionados y se encuentran en gran medida deslegitimados (Ocde, 2010)¹³. En efecto, hay un amplísimo consenso entre los participantes en el estudio, sobre la amplitud de las orientaciones entregadas en los instrumentos de planificación. Estos serían más bien declarativos y no lograrían trazar líneas de acción ni estrategias específicas sustentadas en estudios técnicos rigurosos).

A nivel local, los funcionarios municipales evalúan tener, en la práctica, escasas oportunidades para desarrollar las propuestas indicadas en los instrumentos de planificación. El contexto de compartimentación, problemas de comunicación, liderazgo organizacional, así como la alta rotación de personal, escasez de recursos, sobrecarga de trabajo y precariedad de las competencias técnico profesionales instaladas, dificultarían, según la visión de los propios actores, su participación en la elaboración de instrumentos de planificación que vinculen sus prácticas con el desarrollo local. Esta tensión, entre la tarea adscrita y las condiciones de la práctica laboral, se resuelve, en parte, a través de prácticas adaptativas que les permiten responder a los requerimientos administrativos sin tensionar las rutinas de los servicios.

El sentimiento de apropiación de las iniciativas flaquea también cuando los actores regionales observan en los contenidos programáticos de los instrumentos una mera continuidad de las políticas estratégicas emanadas desde el gobierno central. Funcionarios públicos observan como los PLADECO y PADEM¹⁴ son meras repeticiones de documentos anteriores. Se señala también situaciones, no poco frecuentes, en que actividades planificadas en los PLADECOS se cumplen durante el par de años que entra en vigencia. Estas prácticas dan cuenta del continuismo en las tareas planificadas y del débil impacto de los instrumentos de planificación. En otras palabras, los mismos, “se hacen calzar” con las actividades y resultados institucionales anuales en la diversidad de ítems de la Estrategia de Desarrollo Regional. Castillo, confirma indirectamente la visión de los funcionarios municipales al plantear que no se ha logrado probar aun la eficacia para la descentralización y el desarrollo comunal de estos instrumentos (Castillo: 2007:107). Espínola y Silva (2009:183) agregan respecto que ni el PADEM ni los PLADECOS logran resolver a falta de planificación a mediano plazo que afecta los municipios ya que su integración al tema, producto de la disociación del sistema educativo chileno es muy marginal. Al parecer los únicos aspectos que han sido abordados con éxito en el ámbito de la educación, en términos de planificación educativa esta vez en las escuelas, en el contexto de la Ley SEP (Sistema de Subvención Preferencial) que se administra en los departamentos de Educación Municipal, y que demandan planificación (Planes de

12 Los principales instrumentos de planificación regional son la estrategia de desarrollo regional, Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM), Convenios de Programación, las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR) y las Inversiones Regionales de Asignación Local (IRAL).

¹³ En las primeras mediciones SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación) de los años 90 ejercicio externo de control y mostraron cierta desconfianza se demuestra también en materia de elaboración de instrumentos, en vez de desconfianza hay falta de credibilidad (OCDE, 2010).

¹⁴ , Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM)

Mejoramiento) son los relativos a la infraestructura y cursos de perfeccionamiento para profesores, el problema es que este interés excluye una ampliación a temas también importantes tales como los técnico pedagógicos (OCDE, 2010:25¹⁵)

Estas prácticas se inscriben en una dinámica caracterizada por algunos como conformista donde prima el interés de los funcionarios municipales por el normal funcionamiento burocrático-administrativo. (Spíndola, 1997; Raczynski y Salinas, 2006:179). Situación que tendría su origen en el rol histórico de la municipalidad de administradores o *caja pagadora* donde lo administrativo financiero constituir un primer piso de intereses otorgándole un rol secundario a cualquier otro *aspecto* (Spíndola, 1997)

Ahora bien, el estudio de las condiciones asociadas a la falta de participación y de apropiación de parte de los funcionarios municipales de los instrumentos de planificación regional y la distorsión en las funciones de los mismos tiene su asidero en las condiciones mismas en que éstos se generan, es decir en el contexto de producción y diseño de las políticas públicas. Al respecto (Raczynski y Serrano 2000) plantean que en ocasiones los instrumentos de planificación regional, y otros son producto de soluciones de compromiso surgidas de negociaciones diversas y de presiones corporativas y políticas que no siempre apuntan en la misma dirección y algunas, incluso, son contrarias a la descentralización. Parafraseando a la autora, *resultado directo de lo anterior es que las decisiones y los instrumentos asociados no siempre son coherentes entre sí* (Idem, 2000:9). Castillo (2007:7) va más lejos y plantea que existiría una falta de planificación y una ausencia de estrategia de desarrollo en los municipios, lo que se ha traducido en soluciones de desarrollo ineficientes.

Es importante considerar que la centralización potenciada con un conjunto de condiciones organizacionales desfavorables en los municipios, frente a las cuales reaccionan los funcionarios municipales con prácticas adaptativas y resistentes al diseño y aplicación de instrumentos de planificación regional condiciona la falta e ineficiencia de los mismos. A partir de esta observación sugerimos cautela a quienes vean en potenciar cual o tal instrumento de planificación regional educativa una solución, por muy parcial que sea, para el problema (Raczynski y Salinas, 2006:343). Y concordamos plenamente cuando advierten que los instrumentos de planificación regional no son un fin en sí mismo y que lo importante es evaluar las políticas por sus objetivos y resultados finales, y no por la aplicación de los instrumentos (Raczynski y Serrano 2000). Está claro que los problemas más importantes que presentan los instrumentos de planificación regional no radican necesariamente en su diseño o formato sino que en su significado para quienes está destinado.

Al respecto y a modo de síntesis presentamos la variación de significados que tienen los instrumentos de planificación regional y educativos para los actores locales entrevistados en el marco de este estudio, a saber: 1) requerimientos formales a los cuales responden de manera pragmáticas que no son útiles para la planificación local, 2) dispositivos de control administrativo financiero del gobierno central hacia los municipios, 3) Postulados teóricos interesantes pero disociados de la realidad local, 4) desafíos técnicos frente a los cuales no se sienten necesariamente competentes, 5) la objetivización de su rol de *operarios* de las políticas y programas de desarrollo ya que no se les considero en su diseño, 6) una carga adicional de trabajo y finalmente 7) estrategias del gobierno central y del ministerio de educación para que aumenten su rendimiento laboral sin mediar necesariamente incentivos asociados a la carga de trabajo.

Si no hay una identificación con el instrumento de planificación, producto de una participación en todo el proceso de su gestación, este no facilita procesos de intervención integrados, cooperación y

¹⁵ Observación realizada a partir de la evaluación de los dos primeros años de los Planes de Mejoramiento que se inician en los años

sinergia en el equipo de trabajo. Monjes-Reyes (2007) reconoce en los niveles regionales y locales, que no existe una motivación explícita por introducir las particularidades de los territorios y sus habitantes. Concordamos con Pablo Monje, respecto a que uno de los problemas con los instrumentos de planificación regional es la distancia entre las expectativas a nivel nacional y la realidad y requerimientos de prevención a nivel local, agregamos que estos son además significados por los actores locales como medidas verticales de control administrativo financiero del gobierno central.

Lo anterior basándonos en el análisis sociológico estructural constructivista (Bourdieu, 2001) según el cual el cambio de las prácticas culturales de las organizaciones, que suelen estar profundamente arraigadas, demandan para su transformación cambios en las condiciones estructurantes que las estructuran. Queda entonces una importante tarea por delante, integrar al estudio del fracaso de los instrumentos de planificación regional educativos las micro dinámicas organizacionales municipales y la visión de los actores. Parafraseando a la SUBDERE (1999) las iniciativas de involucrar al municipio en el desarrollo depende de manera determinante de su “cultura organizacional”, de la ideología de comuna que se quiere conseguir, por la cual se está dispuesto a trabajar y que debe de ser el “slogan” de todo el equipo municipal.

En síntesis, el análisis de la relación entre el proyecto educativo comunal y el proyecto de desarrollo regional nos llevó a descubrir que no existía tal articulación carencia que los actores regionales asocian a la complejización de las PPES y de las condiciones dónde éstas se implementan. La standarización de las PPES y la sobrexigencia que su complejización impone a los actores locales implica no se condicen con las condiciones, demandas ni competencias de las instituciones locales donde se implementan. Esta triple tensión configura un escenario organizacional contraproducente con el diseño y adaptación de las PPES al ámbito conunal.

Los problemas de gestión son causa y efecto de los déficits en la articulación entre municipio-GORE y el gobierno central en la implementación de las PPES expresándose en la ineficiencia de los instrumentos de planificación a nivel local. Los actores reaccionan frente a esta realidad desplegando estrategias orientadas a mantener la estabilidad del sistema administrativo financiero municipal y el sistema educativo local. Despliegan conductas pragmáticas y utilitarias que tienen como efecto no deseado, al menos conscientemente por los actores, oponer resistencia a la innovación intrínseca en las políticas y programas. Estas condiciones estructurantes se estructuran con la *falta de caminos* y /o de cartas de navegación claramente trazados y legitimados por los actores para orientar el desarrollo educativo y el desarrollo regional.

4 Conclusiones

Al iniciar esta investigación nos preguntábamos sobre la relación existente entre las políticas educativas comunales y la estrategia de desarrollo regional. Pretendíamos saber si estaban integradas: ¿Hasta qué punto? y ¿Cómo proyectaban las autoridades regionales y los funcionarios municipales su posible articulación con un eventual desarrollo regional integrado al territorio?

La evidencia empírica nos llevó a constatar que el conjunto de actores entrevistados coincidía no sólo en la falta de una articulación entre las políticas educativas comunales, y el proyecto regional sino que también en la falta de una propuesta legítima de desarrollo para la región, las comunas y el sector educativo. Constatamos igualmente que existe un amplio consenso entre actores que intervienen en distintos niveles, sectores y territorios del gobierno subnacional, que pese a los logros alcanzados en el mejoramiento de las condiciones de educabilidad, la región tiene una educación de baja calidad y que los resultados de las políticas y programas de mejoramiento son

exiguos. El análisis de esta realidad evidencia importantes condicionamientos político ideológicos y normativos institucionales que estarían a la base de los problemas de diseño y de apropiación por los actores regionales de un proyecto educativo comunal con miras al desarrollo regional.

A nivel de las prácticas, los problemas de gestión, y de articulación entre las políticas centrales y las realidades comunales se explican básicamente por la falta de arraigo y de continuidad de las políticas y programas en el territorio, redundando en un sentimiento de desorientación. Desorientación, desarraigo, pérdida de sentido del quehacer cotidiano y del camino de quienes las operan que se ve favorecido por la falta de integración de su inteligencia y conocimientos del territorio al proceso de mejoramiento educativo. Discontinuidad que significa muchas veces que el personal administrativo y docente desconoce, y o deja de interesarse, en la utilidad e impacto de las políticas y programas educacionales emanados desde el gobierno central. La precariedad se asocia también a las nuevas normas que emanan constantemente desde la administración central y frente a las cuales, algunos funcionarios reaccionan resguardando el buen funcionamiento de las unidades educativas, entendiendo las nuevas políticas y cambios como amenazan en vez de invertirse en los aspectos técnicos de los programas. Otra forma en que se expresa la precariedad en la implementación de políticas y programas es en la visión pragmática y utilitarista con que son implementadas. Es decir que éstas adquieren sentido para los actores sólo en la medida que pueden obtener algo útil (concreto o beneficio directo) de acuerdo a su lectura de las necesidades educativas de los sistemas educacionales locales.

Esta orientación pragmática de las prácticas implica que los actores locales priorizan, de manera informal formas de articulación entre las políticas y programas centrales y las necesidades contingentes de la realidad local y los procesos en curso en el territorio. Si bien esta orientación de las prácticas se adapta mal a los procesos de innovación necesarios para la modernización del sistema educativo, no es menos cierto que significa una forma de adaptación a los efectos contraproducentes de la centralización. Forma adaptación a través de las cuales los actores se atrincheran para defender la estabilidad de los sistemas organizaciones de las escuelas, del sistema de administración municipal y de territorio. Reaccionan así frente a PPES que tienden a desestabilizar al sistema educativo, mal adaptado a las realidades locales, que les exigen competencias que no tienen y que compiten con los recursos escasos del municipio. Los actores reaccionan de esta forma frente a la ausencia o falta de coherencia entre el proyecto educativo comunal y o regional que responda a las necesidades locales, que tenga sentido para los actores, que sea posible de realizar en un ideal de educación consistente con el desarrollo de las comunas y de la región.

Concluimos entonces que una de las consecuencias directas de la precariedad organizacional de las PPES, y que ha sido poco estudiada en términos de su impacto en el desarrollo local es la pérdida de referentes para la acción en los actores locales. Es decir de referentes normativos, valóricos y técnicos de la labor bien cumplida en el contexto educacional y comunal en el cual trabajan. En síntesis, los funcionarios municipales expresan dificultades a sumarse al proceso de modernización (complejización y descentralización) del aparato público, ya que se le pide hoy al municipio, cuya función histórica ha sido asistencialista y solidaria que actué a nivel gerencial sin contar con las condiciones políticas organizacionales, financieras y a nivel de las competencias que posibiliten este proceso.

Este proceso de complejización abarca y desborda las posibilidades de diseño e implementación de propuestas regionales educativas y de las políticas y programas y de las condiciones en que se implementan. En efecto, diversos autores científicos sociales chilenos que estudian la descentralización y la descentralización educativa se han referido así a los sucesivos y acelerados cambios que ha tenido el diseño de las políticas públicas (Espínola y Silva 2009, Marcel y Raczynski 2009, Boisier 2003). Complejidad frente la cual los actores locales reclaman una carta de navegación y cuya falta nos remite a lo que Norbert Lechner llama la modernización sin

modernidad. Es decir la implementación l de procesos innovativos que no tiene parragón en el sustrato cultural. Realidad que hace parte de los procesos que en un informe de Desarrollo Humano de Chile llamada paradojas de la modernización y que los actores locales, expresan como *hoy tenemos los recursos, pero falta la discusión y hoy tenemos los recursos pero falta la acción*, o más precisamente la acción concertada.

La frágil subjetividad de las políticas y programas que cimenta nuestro desarrollo está en juego ya que el desarrollo económico presupone que las personas participen en el rumbo y el ritmo de la modernización en marcha (Naciones Unidas 1998; Boisier 2003:46). El sujeto crítico municipal ve en el territorio una alternativa viable, posible de armonizar con el desarrollo regional, hacer frente al difícil escenario organizacional que configuran las políticas educativas centralizadas. Es decir que pese a que las condiciones de posibilidad para que el sujeto creativo local se constituya se ven aun lejanas el sujeto crítico está presente y tiene en la mira, como alternativa al mejoramiento de la educación potenciarla desde el territorio.

5. Condiciones mínimas de posibilidad para la emergencia de proyectos educativos comunales con miras al desarrollo regional.

Si bien el presente estudio tiene un carácter preliminar es posible avanzar las siguientes pistas sobre las condiciones que posibilitarían prácticas orientadas hacia el diseño de proyectos educativos para el desarrollo regional integrado.

- 1) Es necesario modificar la dinámica de superposición de PPES centralizados favorece una lógica pragmática en su implementación que es contraproducente con la proyección y vinculación a mediano y largo plazo de las acciones emprendidas en un proyecto educativo comunal.
- 2) El diseño e implementación de un proyecto educativo comunal que mejore la calidad de la educación requiere que prevalezcan criterios técnicos por sobre los intereses políticos comunales clientelares, basados en sistemas de seguimiento y evaluación de la gestión.
- 3) El mejoramiento de la educación se asocia a plantas docentes dinámicas permeables para las nuevas generaciones de profesionales competentes que lo lideren y activen.
- 4) Los sistemas educativos comunales requieren condiciones de estabilidad, de flexibilidad y desarrollo constante de competencias orientadas por un proyecto educativo comunal vinculado con las políticas educativas y de desarrollo regional.
- 5) Los instrumentos de planificación y propuestas de desarrollo requieren legitimarse frente a las autoridades regionales, comunales y funcionarios municipales recogiendo las aspiraciones y demandas del contexto locales.

Referencias Bibliográficas

- Auguste, Sebastián, Valenzuela, Juan Pablo (2004), *Do Students Benefit from School Competition? The Chilean Experience*, Tesis de Grado University of Michigan
Buenos Aires: Centro de Estudios de las Políticas Públicas (CEPP) y el Ministerio de Educación, Cultura y Tecnología de la República Argentina.
- Bellei, Cristián, González, Pablo (2003) Educación y Competitividad En Chile. *Documento de Trabajo, FLACSO*.
- Beyer, Harald (2000) Entre la Autonomía y la Intervención: Las reformas de la Educación en Chile. Volume, I.
- Boisier, Sergio (2003) ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica? *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 565-588.
- (2005) Crónica de una muerte frustrada: el territorio en la globalización. La recuperación de las políticas territoriales. *Politika. Revista de Ciencias Sociales*, 1, 11-25.
- Bourdieu, Pierre. 2001. Science de la science y réflexivité. ed. R. d'agir. Paris.
- Castillo, Pablo. (2007) El Desarrollo Local en la Gestión Municipal. *Ciencias Sociales Online*, III, 104-114.
- Gobierno de Chile (2009) Texto actualizado / Diciembre 2009. Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional Sobre Gobierno y Administración Regional y Jurisprudencia Administrativa, Ministerio del Interior. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo Santiago: Gobierno de Chile.
- Cox, Cristian, Lemaitre, Mare-Jean (1999). Market y State Principles of Reform in Chile Education : Políticas y Results. In *Chile: Recent Policy Lessons y Emerging Challenges.*, ed. WDI Development Studies Series. Washington D.C.
- Di Gropello, Emanuela (1999) Los modelos de descentralización educativa en América Latina. *Revista de la Cepal*, 68, 154-170.
- Elacqua, Gregory. Fabrega, Rodrigo (2007). El consumidor de la educación: El actor olvidado elección de escuelas en Chile. In *Uso e impacto de la información educativa en América Latina*, ed. S. Cueto. Santiago, Chile:: PREAL.
- Espíndola, Viola. (1997) Descentralización del sistema educativo en Chile: impacto en la gestión de las escuelas. *Grupos de Desarrollo Humano. Región de América Latina y el Caribe*, 10.
- Espínola, Viola, Silva, María Ester. (2009) Competencias del sostenedor para una efectiva gestión del mejoramiento educativo en el nivel local: Una propuesta. *Expansiva UDP*, 3.PARALELAS?1. *Serie de Estudios Socio/Económicos.CIEPLAN*, 34.
- Nicolás Eyzaguirre, Mario Marcel, Jorge Rodríguez y Marcelo Tokman. *Hacia la Economía del Conocimiento: el camino para crecer con equidad en el largo plazo*. Centro de Estudios Públicos N°97 (2005)
- Fernández, Claudia, Serrano, Maria Ignacia (2003) Descentralización del Estado en el Nivel Regional y Local ¿Reformas
- Fuentes, Luis, Pablo Allard, Orellana, Arturo (2007) El municipio y la gobernabilidad del territorio comunal. In *La Reforma Municipal en la Mira Identificando los municipios prioritarios en la Región Metropolitana: Complejidad comunal versus condiciones para la calidad de la gestión municipal.*, ed. Expansiva, 43. Santiago de Chile: Expansiva
- Gallego, Francisco, Seebach, Claudio (2007). Indicadores de complejidad y resultado en el sector de educación municipal.. In *La Reforma Municipal en la Mira Identificando los municipios prioritarios en la Región Metropolitana: Complejidad comunal versus condiciones para la calidad de la gestión municipal.*, ed. Expansiva. Santiago de Chile: Expansiva
- González, Pablo, Mizala, Alejandra, Romaguera, Pílar. (2002). Recursos diferenciados a la educación subvencionada en Chile. *Serie Economía*, 150, 1-42.

- Hoxby, Caroline (2002) Would School Choice Change the Teaching Profession? *The Journal of Human Resources*, 37, 846-891.
- Lizama, Octavio, Paredes, Ricardo. (2006), Restricciones, Gestión y Brecha Educativa en Escuelas Municipales, Centro de Políticas Públicas, Universidad Católica de Chile.
- POLITEIA, (2008), Estudio Mejoramiento de la Gestión y la Calidad de la Educación Municipal, Informe Ejecutivo.
- Raczynski, Dagmar, Salinas, Daniel (2006) La Educación en el Nivel Local: ¿Cómo Manejar la Tensión Entre lo Técnico y lo Político?
- Marcel, Mario, Raczynski, Dagmar (2009). La Asignatura Pendiente. Claves para la revalidación de la Educación Pública de Gestión Local en Chile. In *Colección Ceplan*, ed. Uqbar, 283. CIEPLAN Corporación de Editores para Latinoamérica.
- Moe, T. (2001) *Schools, Vouchers, y the American Public* Washington D.C.: The Brookings Institution Press
- Monje-Reyes, P. (2007). El municipio y su aporte a la implementación y desarrollo de políticas sociales intersectoriales: una visión crítica de la experiencia chilena, Reforma del Estado y de la Administración Pública, XII Congreso Internacional. Sto. Domingo, Rep. Dominicana, : CLAD.
- Mons Nathalie (2007), Les Nouvelles Politiques éducatives, Collection Education et Société, Paris : PUF
- OCDE. 2003. Informe de antecedentes del país para OCDE: evaluación de las políticas educacionales de Chile., ed. OCDE.
- 2010. Revisión Económica Chile 2010.
- Organización de las Naciones Unidas,(1998). *Las paradojas de la modernización*. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Pavez, García. María Angélica (2004). MUNICIPIOS EFECTIVOS EN EDUCACIÓN. In *Magister en Gestión y Políticas Públicas*, ed. E. d. C. N. 81. Santiago - Chile: Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Ingeniería Industrial. Conicyt y la Fundación Ford.
- Quezada-Hofflinger, A. (2009) Juntos Pero no Revueltos: Desigualdad Económica y Educativa en Chile. *The University of Texas Inequality Project*.
- Raczynski, Dagmar, Serrano, Marcela. 2000. *Descentralización Nudos Críticos*. Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN) Asesorías para el Desarrollo S.A.
- Raczynski, Dagmar, Salinas, Daniel (2007) La Educación en el Nivel Local:¿Cómo Manejar La Tensión Entre lo Técnico y lo Político?
- Raczynski, Dagmar, Salinas, Daniel. (2006), Gestión Municipal de la Educación: diagnóstico y líneas de propuesta, MINEDUC/Asesorías para el Desarrollo.
- Raczynski, Dagmar, Serrano, Marcela. (2000). *Descentralización Nudos Críticos*. Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN) Asesorías para el Desarrollo S.A.
- Rodríguez, Alfredo y Winchester, Lucy. 1994. "Ciudades y Gobernabilidad en América Latina". Colección Estudios Urbanos. Ediciones SUR. Santiago, Chile.
- Strauss, Amselm, Corbin, Juliet. (1998). *Basics of Qualitative Research. Technique y Procedures for Developing Grounded Theory*. London : Sage Publications., . Santiago de Chile.
- Serrano, Claudia. (2001). Inversión pública y gestión regional: Nudos críticos. In *En descentralización: Nudos críticos*, Ed. Racsynki, Dagmar, Serrano,
- Subdere. Secretaría de Desarrollo Regional (2002). El Chile Descentralizado que Queremos. Hacia un nuevo municipio. Santiago de Chile, Ministerio del Interior.
- Valenzuela, Juan Pablo (2007). *Análisis Prospectivo de las Capacidades Institucionales y de Gestión de los Gobiernos Subnacionales en Chile*. Programa de Investigación en Educación Universidad de Chile.

- Wong, K. (1992) "Choice in Public Schools: Their Institutional Functions y Distributive Consequences." *Research in Urban Policy* 4: 175-98.
- Zamorano, Leandro (2006) *Descentralización De La Educación y El Desempeño De Los Municipios.* Instituto Chileno de Estudios Municipales.

Anexo 1: Estrategia Metodológica y objetivos de la investigación

La estrategia metodológica cualitativa empleada analiza, inspirada en el estructural constructivismo (Bourdieu, P.: 1980; 1994; 2001), las prácticas sociales de gobernanza asociadas a la generación e implementación de políticas y programas desarrollo regional descentralizado. Desde el enfoque antes señalado, se analizan las prácticas como producto de la interrelación entre los determinantes sociales estructurales de los contextos en que se desarrolla la interacción y acción social y, las representaciones sociales que la orientan. La estrategia metodológica específica de la investigación se inspira en la Teoría Fundamentada (Strauss,1998) que busca mediante la contrastación empírica y el cuestionamiento permanente crear teoría basada en la realidad empírica. El método de estudio integra la realización de 31 entrevistas semi-estructuradas y grupos de discusión a 31 funcionarios del gobierno regional y funcionarios municipales participantes en la implementación de programas y políticas de desarrollo.

Se interroga a los actores sobre las prácticas de diseño e implementación de PPES y su relación con el desarrollo regional y la descentralización. Se les invita referirse a las posibilidades que tienen de crear y potenciar sinergia en la malla social regional, empleando de forma autónoma procedimientos de concertación territorial entre actores del ámbito público-privado. Se busca comprender los aspectos normativos (factores político ideológicos incidentes en la toma de decisiones) y operacionales (prácticas, acciones, estrategias de gestión, modos de interacción) asociados a la implementación de las políticas públicas y programas de desarrollo. El análisis se busca comprender como se articulan las necesidades regionales, con las condiciones de los contextos organizacionales y las motivaciones de los actores concretos que determinan los modos de implementación de las políticas y programas, y del modelo ideal de desarrollo para la región.