

EDUCACIÓN BÁSICA RURAL CHILENA. REALIDAD Y DESAFÍOS PARA LA GESTIÓN ASOCIATIVA MUNICIPAL ¹

Rural Basic Chilean Education. Reality and Challenges for the Management Municipal Associative

María Soledad Erazo Jiménez²

Marco Villalta Páucar³

Marcelo Morales Jeldes⁴

Abstract

This article deals with the reality of basic education in rural Chile. Chile's rural poverty is associated with socioeconomic and academic failure; this is similar to other Latin American countries. With democracy, the Chilean government has promoted initiatives to improve education quality indicators in the rural world. The achievements are related to specific actions and cooperation of local actors. This article suggests the need to coordinate efforts for territorial development of rural areas through the Municipal associative for education. The Associative work experience of the municipalities is relatively new in Latin America and has given preference to productive development issues. The associative work is also valid and relevant to the topic of education for territorial development linked with curriculum design adapted to diverse cultural realities.

Key words: *Rural basic education state - municipal association management - development.*

¹ El presente trabajo está auspiciado por el Proyecto N° D081119 del Fondo al Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDEF) del gobierno de Chile: Modelo de gestión curricular y didáctica asociativo, orientado al fortalecimiento de la calidad de la educación básica rural Municipal

² Dra. en Ciencias de la Educación. Universidad de Santiago de Chile. E-mail: maria.erazo@usach.cl

³ Dr. en Ciencias de la Educación. Universidad de Santiago de Chile. E-mail: marco.villalta@usach.cl

⁴ Magister en Ciencias Sociales. Universidad de Santiago de Chile. E-mail: mmorales1152@gmail.com

Resumen

En el presente artículo se aborda la realidad de la Educación básica en el sector rural chileno. De modo similar a lo que sucede en otros países latinoamericanos, la ruralidad chilena está asociada a pobreza socioeconómica y fracaso escolar. Con el inicio de la democracia, el Estado Chileno ha impulsado diversas iniciativas para mejorar los indicadores de calidad educativa en el mundo rural. Los logros alcanzados tienen que ver con acciones focalizadas y de estrecha coordinación de los actores locales. Así, en el presente artículo se postula la necesidad de coordinar esfuerzos para el desarrollo territorial de sectores rurales a través del Asociativismo Municipal para la educación. La experiencia de trabajo Asociativo de los municipios es relativamente nueva en Latinoamérica, y se ha dado preferentemente para los temas de desarrollo productivo. El trabajo asociativo es también válido y pertinente para el tema educativo, pues vincula el desarrollo territorial con un diseño curricular capaz de adaptarse a diversas realidades culturales.

Palabras clave: Educación básica rural estado - gestión asociativa municipal - desarrollo.

1. Introducción

La organización y funcionamiento del sistema educativo depende de las condiciones culturales en que surge y se desarrolla. Los acelerados cambios en los procesos productivos y el interés de nuestro país por competir y posicionarse en los grandes mercados, colocan a las autoridades frente a la necesidad de reestructurar la formación de los ciudadanos, con el fin, entre otros, de participar activamente en el ámbito económico. Así, al igual que otros países latinoamericanos, desde la segunda mitad del siglo XX, se han ensayado diversas reformas educativas que han mejorado la cobertura educativa. Pero esta afirmación es válida para el sector urbano. No es el caso de la población rural chilena y latinoamericana (Viñas-Roman, 2003).

La desigualdad en la distribución de la riqueza de la sociedad y de los beneficios del desarrollo se hacen más evidentes en los sectores rurales de los países latinoamericanos. Los estudios realizados en siete países latinoamericanos

(Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, s/f) concluyen que las poblaciones rurales son mayoritariamente pobres y pertenecientes a grupos étnicos o culturales discriminados. Los estudios y apoyos financieros a la educación rural está asociados a temas relativos a la atención a la diversidad y a las minorías.

A pesar de la falta de consenso sobre lo que debe considerarse como ruralidad, existen criterios básicos de definición: baja densidad poblacional, infraestructura y ocupación humana a pequeña escala; agricultura como principal actividad; y un alto costo asociado al transporte hasta las ciudades, infraestructura y servicios (Viñas-Roman, 2003; San Miguel, 2005).

No obstante, la ruralidad no es idéntica en todos los países de la región. Específicamente en Chile, lo “rural” se define por el espacio-ambiente, sociedad, cultura y economía estructurados en torno a procesos económicos de extracción natural, de producción directa de productos agro-pecuarios, mineros o pesqueros, de turismo especializado, que cuentan con población relativamente dispersa o agrupada en pequeñas villas (Williamson, s/f). Bajo esta perspectiva, el 14% de la población chilena corresponde a población rural y está concentrada en algunas regiones del país.

Al igual que otros países de la región, en Chile hay un vínculo perverso entre pobreza económica y ruralidad. La educación municipal, aquella que depende de modo directo del Estado Chileno, concentra su alumnado en los sectores más pobres de la población y en alumnos que tienen antecedentes escolares complejos. En un estudio realizado en 78 comunas, todas ellas rurales, de menor población y en áreas aisladas, se encuentra que el municipio es la única oferta educativa (Asesorías para el Desarrollo, 2007). ¿Qué reformas se han implementado en la Educación Básica municipalizada en el mundo rural? ¿Con cuáles resultados? ¿Qué herramientas pueden mejorar la gestión educativa municipal?

El objetivo este artículo es presentar de modo sucinto los esfuerzos de mejoramiento en la Educación rural en Latinoamérica y, especialmente Chile, de tal

forma de reconocer los focos de preocupación desde la política pública y sus encuentros y desencuentros con la realidad local rural, relevando el valor del Asociativismo Municipal como herramienta de gestión que debe ser potenciada para asegurar altos y pertinentes aprendizajes escolares en la Educación Básica Rural.

Primero se presenta algunos elementos distintivos de la Educación rural en Latinoamérica, luego se profundiza en la Educación rural chilena. Finalmente se analiza el Asociativismo Municipal como herramienta de gestión aplicada al tema educacional en sectores rurales.

2. La Educación Básica Rural en Latinoamérica. Algunos elementos distintivos

La Educación Básica Rural ha sido abordada como campo específico de acción por las reformas de los Estados latinoamericanos y del Caribe tomando como ejes los conceptos de inclusión social e interculturalidad. Las investigaciones al respecto (Sistema de Información de Tendencias Educativas de América Latina [SITEAL], 2007; Red Internacional de Educación para la Ciudadanía y la Transformación Social, 2009; Poggi, 2010) constatan que desde la segunda mitad del siglo XX la expansión de la Educación Primaria superó el 95% en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, pero tienen carencias en aspectos como: repitencia y fracaso escolar. Y es en los sectores rurales donde los indicadores de cobertura educativa son sensiblemente más bajos, y las carencias más agudas.

En la región se constata que la mayor parte del mundo indígena habita en sectores rurales y son quienes presentan la mayor la pobreza y condiciones de sobrevivencia en comparación con los sectores rurales no indígenas. Así, en todos los países Iberoamericanos el analfabetismo indígena es superior al analfabetismo no indígena (Schmelkes, 2010) y, por ejemplo, en el caso de México, Silvia Schmelkes (2010) encuentra que, mientras el desempeño máximo de los estudiantes de educación primaria de escuela urbana en lengua española y matemática alcanza el 14,09% y 3,12% respectivamente, el rendimiento máximo de los niños de escuela rural es de 6,34% y 0,39%.

Hay asimetría en los logros escolares que perjudica al mundo rural indígena (Schmelkes, 2006). Es decir, la ruralidad no sólo refiere a determinadas condiciones sociodemográficas y socioeconómicas, sino también a dinámicas culturales diferentes que complican la asimilación y logro de estándares educativos propuesto por la cultura hegemónica.

En los últimos años se ha puesto en marcha programas educativos específicos para atender a los sectores rurales: La Escuela Nueva de Colombia, EDUCO de El Salvador, AMER en Ecuador, entre otros, que apuntan al desarrollo de ofertas que atiendan la diversidad cultural de los contextos rurales con énfasis en vincular la educación con el mundo del trabajo (Red Internacional de Educación para la Ciudadanía y la Transformación Social, 2009).

Por ejemplo, la Escuela Nueva Colombiana que opera desde 1975, fue diseñada para escuelas con enseñanza multigrado que existen en el sector rural, con el principio de aprendizaje activo, a través de la implementación de guías de auto-instrucción que combinan trabajo individual y grupal; entre otros aspectos, ha mejorado el aprendizaje escolar y ha reducido la repitencia, comparado con las escuelas rurales tradicionales; sin embargo, dicha estrategia demuestra limitaciones para reducir de modo sostenido la inequidad de los aprendizajes y su adaptación a diversos contextos culturales (Villar, 1995).

Corvalán (s/f) al realizar un análisis de la realidad rural de varios países latinoamericanos, distingue dos aproximaciones a la problemática educativa de la población rural: a) aquella que se desarrolla en torno a la noción de especificidad cultural, desde donde se plantea que, la problemática educativa radica en la falta de pertinencia histórica de la escuela para la población rural; y b) aquella vinculada a la noción de inequidad y falta de oportunidades para la población rural comparados con las realidades urbanas, desde donde se plantea que la problemática educativa radica en los niveles de oportunidades educativas que tienen los niños y jóvenes rurales para tener una educación de calidad.

En la realidad chilena coexisten ambas aproximaciones a la problemática educativa. El tema de pertinencia cultural define más la perspectiva de la población

indígena, y la noción de inequidad educativa refleja la preocupación de la política educativa del Estado Chileno. Ambos enfoques no son necesariamente excluyentes y, de hecho, varios de los esfuerzos de mejoramiento educativo tienen en la pertinencia cultural uno de sus criterios de éxito.

2.1 Educación

La Educación Básica Rural ha sido un foco específico de acción desde el inicio de la Reforma Educativa Chilena en los años 90. Un elemento distintivo para esta decisión focalizada, es el alto nivel de pobreza socioeconómica de la población. De hecho, el Proyecto de las 900 Escuelas (P-900) consideraba un alto número de escuelas regionales y rurales. La vulnerabilidad educativa, el riesgo de fracaso y deserción, están asociados con la pobreza. Así, junto al marco del programa MECE-Rural, se ha focalizado el apoyo al mejoramiento de la eficacia educativa y social en los sectores de mayor pobreza socioeconómica del país, espacio vinculado mayoritariamente a zonas de mayor ruralidad (Sepúlveda, 2000; Mena, 2000; Lluch, 2001; Ureta, 2001; Miranda & Araya, 2003).

La Educación Básica Rural Chilena en muchos casos no ofrece todos los grados educativos correspondientes a este nivel, lo que sumado a la ausencia de servicios de educación secundaria y preescolar, constituyen limitantes básicos al derecho universal a la educación. En efecto, los indicadores cobertura y logros de aprendizaje en la población rural son inferiores al promedio nacional, lo que se agrava en las zonas con mayor concentración indígena (Corvalán, s/f; Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2004; Ministerio de Educación [Mineduc], 2008).

El Programa de Educación Básica Rural del Ministerio de Educación es continuidad y ampliación del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Rural (MECE/Rural) que se orientó sólo a las escuelas uni, bi y tri docentes. Las políticas actuales se refieren al nivel de Educación Básica Rural (Willamson, s/f).

Las líneas de acción del Programa de Educación Básica Rural se organizan en

torno a dos ejes centrales: los microcentros, espacio de promoción de práctica pedagógica colaborativa entre los docentes y la participación de la familia, con quienes se constituye la comunidad educativa (San Miguel, 2005).

La modalidad de microcentro ha sido evaluada positivamente por los docentes, directivos y encargados del DAEM, en particular, por el papel que como facilitador ejercen los supervisores ministeriales responsables de estimular el trabajo con los profesores. Diversas situaciones problemáticas sobre el proceso educativo se resuelven en las reuniones de microcentro, espacio que les permite los intercambios y aprendizajes necesarios (Centro de Investigación y Desarrollo Educativo [Cide], 2002; Vera & Domínguez, 2005; Damasceno & Becerra, 2004). Aunque no es el caso más común, la participación de la familia ha sido en la educación rural, un factor de mayor eficacia educativa (Villarroel y Sánchez, 2002; Williamson, s/f).

Hay relevantes esfuerzos por el desarrollo de programas educativos vinculados a enfoques de integración educativa intercultural posible de aplicar a minorías étnicas con impacto en la lectoescritura y demás componentes curriculares (Villalobos, 2001). Los docentes de sectores rurales requieren y valoran los recursos educativos diseñados con criterios de pertinencia cultural. Les posibilita disponer de más tiempo para interactuar con los niños y niñas. Los docentes destacan la importancia de contar con una buena Biblioteca de Aula, aunque reconocen que no siempre les resulta fácil usar adecuadamente los materiales (Cide, 2002).

A nivel de los gobiernos Regionales y Universidades se ha impulsado algunas acciones adecuadas a las realidades educacionales rurales, tales como: Proyectos específicos referidos a perfeccionamiento docente, asesorías técnicas a escuelas, colaboración con sostenedores particulares y municipales y otros organismos públicos vinculados al sector agrario (Williamson, s/f), que se ven favorecidos con apoyos del Estado Chileno a través de la Ley de Subvención Preferencial y la especialización de las Asistencias Técnicas Pedagógicas que se ofrece a la educación rural (Maldonado, Escalona, y Sepúlveda, 2009).

Adicionalmente, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) ha impulsado diversas acciones con escuelas rurales con población

escolar indígena, en el ámbito de la fundamentación, socialización y práctica de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) promoviendo procesos participativos interculturales (Willamson, s/f).

Entre los problemas actuales para la gestión de los establecimientos educativos en contextos rurales, sin haber superado totalmente las condiciones de pobreza socioeconómica, es el mejoramiento y adecuación de infraestructura, conectividad, gestión en sus diversos niveles administrativos y el perfeccionamiento docente pertinente a las realidades específicas de los habitantes de zonas rurales (Arancibia y Carrasco, 2006).

Adicionalmente, un tema emergente de los últimos años refiere a la baja de matrícula, no necesariamente por fracaso o retiro del sistema, sino por movilidad inter-establecimientos. Hay movilidad sociodemográfica hacia los establecimientos educativos Básicos de las zonas urbanas. Los profesores básicos de establecimientos rurales, a diferencia de años anteriores, requieren de estrategias de convocatoria y retención de los alumnos. La movilidad inter-establecimiento se ha incrementado, y esto plantea desafíos a la Gestión Educativa por parte de los organismos municipales.

2.2 Gestión Educativa en contexto de ruralidad

Los bajos logros de aprendizaje y la deserción escolar son persistentes y preocupantes en la educación municipalizada. Entre otros muchos factores, uno que es sustancial, refiere a la gestión del proceso educativo en los niveles micro y macroinstitucionales. La estrategia ministerial en la actualidad focaliza recursos para apoyar las escuelas más vulnerables en sus resultados (www.mineduc.cl).

Los responsables de la política educativa estatal han comprendido que, contextos sociales adversos requieren de mayor inversión económica, tiempo y experticia profesional en la gestión de sus procesos educativos para salir adelante (García-Huidobro, 2008). Pero, más recursos no aseguran cambios positivos en la educación si no son acompañadas de cambios en el modo de gestión de la educación en los actores técnicos y políticos implicados en la educación municipal.

Se puede entender la gestión educativa como proceso de coordinación de actores y articulación de todas aquellas acciones que hacen posible que se logre la finalidad de la institución. Estas acciones relacionadas entre sí, que emprende el equipo directivo de una institución educativa operacionalizan la intencionalidad pedagógica respecto de los aprendizajes de los alumnos (Villarroel, 2002).

La preocupación del MINEDUC sobre las competencias en gestión educativa de los sostenedores municipales es reciente, y son aún escasos los encuentros entre el MINEDUC y la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), encargada de los temas regionales y comunales y de las relaciones del gobierno con las administraciones municipales (Asesorías para el Desarrollo, 2007).

El cambio a nivel normativo entre la reforma educativa de los años 80 y la de los 90, ha dificultado la gestión municipal de la educación en dos aspectos: a) condicionar el financiamiento a la matrícula y asistencia escolar, como indicador de calidad educativa; y b) restringir las posibilidades de competir en igualdad de condiciones a la educación municipalizada con la particular subvencionada (Asesorías para el Desarrollo, 2007).

El estudio de Asesorías para el Desarrollo (2007) realizado para el Ministerio de Educación en 55 municipios y 5 regiones del país, pone en evidencia que es poco lo que se sabe sobre la organización y gestión de la educación municipal en la actualidad. En dicho estudio, se realiza un diagnóstico de la gestión de la educación municipal en las distintas formas en que los municipios asumen el rol de sostenedor de la educación.

Respecto a la educación en zona rural, el estudio puso en evidencia que la subvención escolar es la única fuente de financiamiento y es insuficiente para cubrir los costos de educación en estas zonas dado que, entre otros aspectos, unido a la condición de pobreza económica, el número y tamaño de estos establecimientos no les permite acceder a los apoyos económicos que ofrece el Estado y, en el ámbito cotidiano, las grandes distancias que tienen que recorrer profesores y alumnos para llegar al establecimiento, eleva los riesgos de deserción del sistema, afectando los indicadores de calidad. Esto confirma los estudios que indican que los resultados de

aprendizaje desfavorables en la educación rural se explican por diferencias socioeconómicas y no por la ruralidad en sí misma (Gallego, Rodríguez y Sauma, 2007).

La gestión educativa en contexto rural tiene el desafío de manejo eficiente de los recursos económicos y el diseño de estrategias de toma de decisiones técnico-pedagógicas que sean pertinentes a las particularidades sociodemográficas y culturales de los sectores rurales. La descentralización de la administración financiera y técnica hacia los establecimientos, ha sido una estrategia que ha favorecido la participación de otros actores en el diseño y aplicación de estrategias de mejoramiento educativo pertinentes a la realidad comunal, pero sólo es eficaz en la medida que los actores políticos y educativos comparten similares metas y han desarrollado competencias técnicas necesarias para ser eficaces en el ejercicio de su autonomía.

2.3 El nuevo marco institucional que abre la ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP)

Los esfuerzos de la Política Educativa del Estado Chileno en los últimos años ha estado orientado a la generación y transferencia de conocimientos que aumenten la eficacia e impacto económico-social del sistema educativo en todos los niveles educativos y contextos sociales (www.fondef.cl). Se ha trabajado temas referidos a transferencia de modelos para el logro de determinadas competencias favorables a mejorar las condiciones de calidad de vida y la competitividad cognitiva y laboral.

Los esfuerzos por mejorar la calidad de la Educación chilena, meta de la Reforma Educativa con el inicio de la Democracia, conlleva la necesidad de renovar la institucionalidad existente para lograr impacto positivo en el aprendizaje de los alumnos, especialmente de los sectores sociales más desfavorecidos con la desigual distribución de la riqueza del país. En dicho contexto se crea la Subvención Educativa Preferencial (también conocida como Ley SEP), orientada a

“contribuir a la igualdad de oportunidades y mejorar la equidad y calidad de la educación mediante la entrega de recursos adicionales por cada alumno(a)

prioritario(a) a los sostenedores de establecimientos educacionales subvencionados. Éstos deben firmar, a cambio, un Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa, mediante el cual se comprometen a cumplir una serie de requisitos, obligaciones y compromisos” (MINEDUC, 2011).

Según señala la página electrónica de MINEDUC, entre

“los requisitos y obligaciones que deben cumplir los sostenedores que se suscriben a la SEP, está la de respetar ciertos beneficios establecidos para los alumnos y alumnas prioritarios(as) y construir un Plan de Mejoramiento Educativo con la participación de toda la comunidad escolar, con el objetivo fundamental de mejorar los resultados de aprendizaje, y que contemple acciones específicas en las áreas de la Gestión Institucional: Convivencia, Liderazgo, Currículo y Recursos”.

La Ley SEP asocia el 100% de recursos de subvención con la exigencia de mayor calidad educativa, que debe explicitarse en un Plan de Mejoramiento que cuente con el compromiso y la responsabilidad de Sostenedores y la comunidad educativa por los resultados, debiendo rendir cuenta anualmente (MINEDUC, 2011). Las instancias centrales del Estado ofrecen las condiciones de recursos financieros y asesoría técnica. sí, se abre la oportunidad de una mejor descentralización de la política educativa, donde el Estado fija los estándares a alcanzar y pone a disposición de las escuelas recursos financieros y apoyos de expertos, para que Sostenedores y establecimientos educativos construyan su propio itinerario de mejoramiento, ajustado a sus características y necesidades, asumiendo así, en las mejores condiciones, su responsabilidad por alcanzar los resultados exigidos (Weinstein, Fuenzalida, & Muñoz, 2010).

En lo que va de la experiencia, se reconocen algunos logros de la ley SEP, a saber: alta coordinación de las instancias gubernamentales (Ministerio de Planificación, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas y Ministerio de Educación) para identificar los niños y niñas que recibirán subvención; buena recepción de la política desde el inicio por parte de Sostenedores y Establecimientos, dados los recursos comprometidos y la percepción de que esta ley es una oportunidad para movilizar la propia experticia y hacerse cargo a nivel local del logro de calidad

educativa (Weinstein, Fuenzalida & Muñoz, 2010; MINEDUC, 2011).

Un estudio reciente (Centro de Estudios de Política y Prácticas en Educación [CEPPE] y Fundación Chile, 2010) indica que, cumplir con las exigencias señaladas en el Plan de Mejoramiento se ha vuelto prioridad para orientar las prácticas de aula y el trabajo de gestión de directivos escolares; asimismo, ha mejorado el involucramiento de los sostenedores con un rol más activo en el diseño de planes de mejoramiento educativo, comprometiéndose con los objetivos de la planificación educativa a nivel comunal, involucrándose en nuevos diálogos con las escuelas respecto a estrategias de mejoramiento, *que han relevado la necesidad de otorgar ¿qué? para la planificación curricular de los docentes*, fortalecer las unidades técnicas educativas de los municipios y establecer relaciones favorables con las instituciones y expertos de Asistencia Técnica (Pulso, Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Chile, 2009, Weinstein, Fuenzalida, & Muñoz, 2010)).

La ley SEP asegura recursos focalizados e imbricados a procesos de gestión educativa eficaz y eficiente. Es una oportunidad para mejorar la gestión del sistema educativo, pero en sí misma, no resuelve los problemas que tiene la educación en el sector rural, como es el caso de la distancia geográfica y la migración del estudiantado del campo a la ciudad. Hace falta diseñar, aplicar y evaluar propuestas de uso de la Ley SEP en la realidad rural.

3. A modo de conclusión propositiva: el Asociativismo Municipal para abordar el tema de la Educación Básica Rural

Considerar el criterio de cobertura educativa como indicador de desarrollo humano ya no es suficiente para las sociedades latinoamericanas del siglo XXI. Los vínculos entre pobreza económica y fracaso escolar, que caracteriza a los sectores rurales, ponen en evidencia que la educación puede no ser generadora de pobreza pero, de hecho, vive sus consecuencias y, además, que las políticas públicas de educación en el mundo rural no han sido del todo exitosas.

La diversidad como criterio de generación de propuestas, visibiliza a los

actores locales (directivos, docentes y comunidad) dándoles protagonismo y responsabilidad para diseñar y aplicar propuestas educativas con pertinencia cultural. En general, la historia muestra que ante la precariedad, las amenazas y las necesidades compartidas, los individuos y colectivos humanos tienden a agruparse para enfrentar o superar tanto las debilidades propias como las del entorno. Las municipalidades no están exentas de esta máxima.

En el caso de las municipalidades chilenas, el siglo XX es rico en experiencias del movimiento municipalista, mostrando acciones, éxitos y fracaso de acciones conjuntas, muchas de las cuales pasaron por la formalización previa de las asociaciones municipales (Salazar & Benítez, 1998). La materialización más cercana de este espíritu lo encarna la existencia actual de la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM), a la cual ha correspondido enfrentar las heterogeneidades y asimetrías territoriales, financieras, de capacidades de gestión, recursos humanos, localización y demográficas, que ponen en jaque la eficiencia y eficacia de los servicios que prestan a sus comunas.

3.1 Gestión educativa asociativa en municipios rurales en Chile

No es aventurar juicios, si se señala que la investigación para mejorar la calidad de la educación rural municipal a través de Asociaciones Municipales en Chile es prácticamente inexistente. Los estudios que se encuentran, refieren principalmente a sistematizaciones descriptivas de experiencias, por sobre estudios más explicativos y comprensivos de sus componentes y relaciones.

La situación descrita pareciera ser reflejo de lo que ocurre a nivel de la región Latinoamericana y el Caribe, donde se describen las dimensiones de la gestión político administrativa de las asociaciones más que las temáticas y dinámicas que éstas ejecutan; estas descripciones refieren a componentes de la gestión tales como: constitución legal de las asociaciones, ámbitos que representan políticamente, objetivos, reglamentos, organigrama, líneas de funcionamiento y relaciones interinstitucionales (Subsecretaría de Desarrollo Regional [Subdere], 2005, 2008, Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones [FLACMA], 2005, Innovación y Ciudadanía 2009; 2010). No obstante, nacional e

internacionalmente, el asociativismo municipal es una realidad que, desde el punto de vista investigativo está poco explorado.

El movimiento asociativista en la región Latinoamericana y del Caribe ha jugado un papel fundamental, tanto en el fortalecimiento de la autonomía municipal como en los avances específicos relativos al desarrollo político, financiero, administrativo y técnico de los gobiernos municipales. Así también, ha sido fundamental para la representación política internacional a nivel mundial en el diálogo interregional o intercontinental (Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal [ISDEM]; 2000. FLACMA 2005).

Estas constataciones son coincidentes con las de sus homólogos europeos (Font & Parrado, 2000, Valdivia & Barsola 2009); la diferencia radica en que las asociaciones municipales europeas, si bien, también se reconocen como entidades gremiales de representación política y asistencia técnica, tienen un avance sustantivo en experiencias de asociacionismo temático territorial con personerías jurídicas tanto públicas como privadas, actúan con mucho más autonomía política y financiera, sus fines también pueden ser económicos con beneficio público (consorcios, fundaciones, etc.) y vinculan al sector público y privado, entre otras características que aún no se observan en América Latina.

En América Latina se trata de experiencias más recientes donde la estructura de sus Estados tanto unitarios como descentralizados han iniciado procesos de transición a su descentralización más decididos en las últimas dos décadas, lo que supone beneficiaría un actuar más autónomo de los órganos descentralizados, como son las municipalidades entre otros. En general, las asociaciones municipales de la región latina, han contado con apoyos de la cooperación internacional. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OECD], en general, recomienda este tipo de institucionalidad para el desarrollo de los territorios (OECD, 2009).

Desde 1993, la acción de la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM) no sólo tuvo un fuerte apoyo y diálogo continuo con la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) y otros sectores nacionales, sino que también contó con un apoyo significativo de la cooperación internacional, brindada por Alemania, a través

de sus agencias DSE, GTZ y DED; las Fundaciones políticas del Estado alemán como la Freidrich Ebert y Konrad Adenauer; la Cooperación Canadiense a través de la Federación de Municipios de Canadá; la Cooperación Española a través de la Unión Iberoamericana de Municipios, y la Cooperación Estadounidense con el apoyo prestado por la Internacional City Manager Association, entre las más significativas (Martelli, 1998. SUBDERE, 2008).

3.2 El Asociativismo Municipal para abordar la Educación Básica en sectores rurales

Las actuales asociaciones de municipalidades en Chile surgieron posteriormente al nacimiento de la AChM en mayo de 1993. Durante estos 17 años han surgido distintos tipos de asociaciones municipales, las cuales es posible agruparlas en tres categorías: Nacional, Territorial y Temático (SUBDERE, 2008).

La Educación es un tema de interés que aglutina los esfuerzos coordinados de varios municipios. En Chile no hay más de 4 experiencias incipientes (Martínez y Cuervo, 2006), tres las cuales se orientaron a la capacitación a docentes en temas específicos y no desarrollaron acciones integrales de asistencia técnica y formación para incidir en el currículo escolar de las comunas miembro de las asociaciones. La otra experiencia se orientó a temas de gestión y administración de recursos materiales para la mantención de establecimientos educativos, que no continuó luego del cambio de Alcaldes en el año 2004.

Considerando las actuales tendencias descentralizadoras y de desarrollo territorial que orientan las políticas del Estado chileno (Ministerio de Planificación [MIDEPLAN] 2005), es cada vez más necesario estimular la articulación de la gestión de los actores públicos y privados que intervienen en los territorios en las diferentes políticas que el Estado implementa, tendencia de la cual la Educación no está excluida.

En efecto, parafraseando la acepción sugerida en diferentes textos respecto de desarrollo territorial (MIDEPLAN, 2005; Amaya, 2008), el territorio, para los efectos de los procesos de desarrollo, es el escenario físico y ambiental en el cual

toman forma, dinámica y convergen dichos procesos. Este se constituye así en el elemento integrador y estructurante de los objetivos y políticas públicas, al igual que de la acción y gestión que sobre él ejercen los actores sociales y económicos, quienes con sus dinámicas configuran y reconfiguran los espacios geográficos de la nación. El territorio, más que un receptáculo o soporte físico de las actividades sociales, económicas, y culturales del hombre, es una construcción social e histórica, resultado de las relaciones sociales que se expresan en diversas formas de uso, ocupación, apropiación y distribución del territorio.

En este sentido, la acción de las asociaciones municipales debería ser cada vez más progresiva, inclusiva y progresivamente una contribución relevante a las políticas públicas nacionales y regionales, pues como se ha demostrado pueden ser un actor que con sus dinámicas configura y recrea los espacios geográficos, ambientales, económicos, políticos y sociales, pues a través de sus relaciones y actuación inciden no sólo en los preceptos señalados, sino también, en la identidad cultural de los territorios y regiones de emplazamiento (Innovación y Ciudadanía-SUBDERE, 2009, 2010).

Este acercamiento debe ser más efectivo que declarativo; no obstante, se observan algunas experiencias que han estado instalando paulatinamente esta relación biunívoca, es decir, tanto las políticas nacionales y regionales como las municipales han avanzado en el diálogo, coordinación y articulación de políticas, planes e instrumento de gestión que favorezcan integradamente a la población de los territorios en los cuales intervienen. En tal sentido, existen experiencias de Gobiernos Regionales y Asociaciones de Municipalidades que han instalado un diálogo continuo y contribuyente a las políticas regionales de desarrollo, constituyéndose en un agente relevante para estos efectos (SUBDERE, 2008).

Por todo ello, resulta del todo pertinente incursionar desde el sector educacional en la gestión que, desde el rol de sostenedor, las municipalidades asociadamente gestionen la educación en pos de mejorar la calidad y rendimientos educativos en los territorios bajo su potestad, en especial en sus escuelas rurales.

BIBLIOGRAFIA

- AMAYA, L. (2008). Planificación con enfoque territorial La Estrategia Regional de Desarrollo. Gobierno de Chile - Ministerio Secretaría General de Gobierno, Subsecretaría de Desarrollo Regional, Ministerio de Planificación y Cooperación - GTZ, Santiago, disponible en: http://www.regionactiva.cl/reg_act2008/documentos/planificacion/plan_02.pdf
- ARANCIBIA, M. & CARRASCO, Y. (2006). Incorporación de computadores en escuelas rurales: estudio descriptivo de cuatro casos del sur de Chile. *Estudios Pedagógicos*, 32(2), 07-26.
- ASESORÍAS PARA EL DESARROLLO (2007). *Gestión Municipal de la Educación. Diagnostico y líneas de propuesta*. Ministerio de Educación. Santiago, Chile.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE POLÍTICA Y PRÁCTICAS EN EDUCACIÓN (CEPPE) Y FUNDACIÓN CHILE. (2010). *Planes de Mejoramiento SEP: Sistematización, Análisis y Aprendizaje de Política*. Santiago, Chile: Estudio contratado por la División de Educación General MINEDUC.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO EDUCATIVO (2002). *Estudio dotación de recursos pedagógicos para estudiantes y docentes de las escuelas rurales adscritas al Programa de Educación Básica Rural*. Informe Final Santiago: Autor.
- CORVALÁN, J. (S/F). SÍNTESIS Y ANÁLISIS GLOBAL DE RESULTADOS POR PAÍSES. En: *Educación para la población rural en Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Paraguay y Perú. Proyecto FAO-UNESCO-DGSC/ITALIA-CIDE-REDUC*, (s/f). OREALC/UNESCO. (p. 9- 46) Santiago. Chile.
- DAMASCENO, M. & BECERRA, B. (2004). Estudos sobre educação rural no Brasil: estado da arte e perspectivas. *Educação e Pesquisa*, 30(1), 73-89.
- FEDERACIÓN LATINOAMERICANA DE CIUDADES, MUNICIPIOS Y ASOCIACIONES (2005). *El Asociativismo Municipal en América Latina, Asociaciones de Gobiernos Locales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela*. Ecuador: autores.

- FONT J. & PARRADO S. (2000). *Eligiendo socios en la Administración municipal española: los consorcios y las mancomunidades*. Cuadernos de Gobierno y de Administración, 3 España.
- GALLEGU, Y., RODRIGUEZ, C. Y SAUMA, E. (2007). *Provisión de Educación en Zonas Rurales de Chile: Incentivos, Costos y Calidad*. Informe Final del Centro de Políticas Públicas UC, Santiago, Universidad Católica de Chile.
- GARCIA-HUDOBRO, J. (2008). Gestión de políticas de educación prioritaria. En: J. Redondo (moderador) *Gestión de la educación prioritaria. Seminario Internacional de la Educación Prioritaria*, Santiago, Chile.
- INNOVACIÓN Y CIUDADANÍA SUBDERE. (2009). *Buenas Prácticas para el Desarrollo de los Territorios: Experiencias Destacadas 2008*. División de Políticas y Estudios. N° 4. Marzo.
- INNOVACIÓN Y CIUDADANÍA SUBDERE. (2010). *Buenas Prácticas para el Desarrollo de los Territorios: Experiencias Destacadas 2009*. División de Políticas y Estudios. N° 13. Marzo.
- INSTITUTO SALVADOREÑO DE DESARROLLO MUNICIPAL (2000). *Asociatividad Municipal - Guía para la Cooperación Intermunicipal*. ISDEM, PROMUDE/GTZ y COMURES San Salvador, El Salvador 2000.
- LLUCH, E. (2001). *Una estrategia metodológica para la enseñanza y el aprendizaje significativo de educación matemática y estudio y comprensión de la naturaleza en nb5 y nb6 sustentada en el programa Mentes Activas*. Proyecto Fondef D00111002. Ministerio de Educación, República de Chile.
- MARTELLI, G. (1998). Asociación Chilena de Municipalidades: Historia, hechos, desafíos y reflexiones. Santiago, Chile: Fundación Friedrich Ebert.
- MALDONADO, C., ESCALONA, E. Y SEPÚLVEDA, C. (2009). La asistencia técnica educativa a escuelas rurales. factores a considerar para una nueva forma de implementación. *Revista digital eRural*, 6, En línea, <http://www.revistaerural.cl>.
- MARTÍNEZ, S. & CUERVO, L. (2006). *Sistema de buenas prácticas en desarrollo económico local. Una revisión preliminar de la experiencia*. Serie Gestión Pública n°55, Santiago de Chile: ILPES, CEPAL, Naciones Unidas, pp.60.
- MENA, V. (2000). *Postítulo y/o especialización docente en educación tecnológica*. Proyecto Fondef D00T2065. Ministerio de Educación, República de Chile.

- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, REPÚBLICA DE CHILE (2008). *Sistema de Medición de la Calidad de la Educación*. En línea, <http://www.simce.cl/>.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, REPÚBLICA DE CHILE (2011). *Subvención Preferencial*. En línea, http://www.mineduc.cl/index2.php?id_portal=29&id_seccion=3018&id_contenido=12011
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN, REPÚBLICA DE CHILE (2005). *Identificación de territorios para la planificación y gestión del Desarrollo. Serie Planificación Territorial*. Santiago de Chile: Autor.
- MIRANDA, J. & ARAYA, L. (2003). Eficiencia económica en las escuelas del MECE/RURAL desde la perspectiva del análisis envolvente de datos (DEA). *Estudios pedagógicos*, 29, 27-37.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN, ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (s/f). *Educación para la población rural en Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Paraguay y Perú. Proyecto FAO-UNESCO-DGSC/ITALIA-CIDE-REDUC*, Santiago Chile: autores.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2004). *Seminario internacional: Estrategias para la educación rural en América Latina*. Santiago de Chile: autores.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2009), Policy Responses to the Economic Crisis: Investing in innovation for Long-Term Growth", Paris, en línea, <http://www.oecd.org/dataoecd/59/45/42983414.pdf>
- POGGI, M. (2010). Una radiografía de los sistemas educativos en América Latina. Desafíos para las políticas educativas. *Pensamiento Iberoamericano*, 2 , 3-25.
- PULSO, FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES UNIVERSIDAD DE CHILE. (2009). *Requerimientos Técnico Pedagógicos de los/las Educadores/as de Párvulos en el Marco de la Ley SEP*. Santiago, Chile: Autor.

- RED INTERNACIONAL DE EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA Y LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL (2009). *La Educación Inclusiva en América Latina y el Caribe: abriendo caminos para una sociedad mas justa*, en línea, http://www.educarsumando.org/media/documentos/educacion_inclusiva.pdf
- SALAZAR, G. & BENÍTEZ, J. (1998). *Autonomía, espacio y gestión. El municipio cercenado*. LOM Universidad Arcis.
- SAN MIGUEL, J. (2005). Nuevas demandas de la educación básica rural. [en línea] *Revista digital eRural*, 3 (5). Consultado: (marzo, 2011). En línea, <http://educacion.upla.cl/revistaerural/jsm.htm>
- SCHMELKES, S. (2006). La interculturalidad en la Educación Básica. *Proyecto Regional de Educación para America Latina y el Caribe*, 3, 120-127.
- SCHMELKES, S. (2010). Indígenas rurales, migrantes, urbanos: una educación equivocada, otra educación posible. *Pensamiento Iberoamericano*, 2, 205-221.
- SEPÚLVEDA, G. (2000) *Modelo de educación para el desarrollo en Liceos de localidades pequeñas y economía marginal*. Proyecto Fondef D00I1177. Ministerio de Educación, República de Chile.
- SISTEMA DE INFORMACIÓN DE TENDENCIAS EDUCATIVAS DE AMÉRICA LATINA (2007). *Informe de tendencias sociales y educativas 2007*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO-Organización de Estados Iberoamericanos.
- SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL (2005) *Nudos críticos del asociativismo Municipal: propuesta de mejoramiento para la gestión local*. División de Políticas y Estudios.
- SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL (2008). *Catastro de Asociaciones Municipales 2007 Programa de fortalecimiento de Asociaciones Municipales 2007*. División de Políticas y Estudios.
- URETA, A. (2001). *Diseño y gestión en metodologías innovadoras para el aprendizaje de estrategias cognitivas y desarrollo de competencias básicas, en trabajadores de pequeñas y medianas empresas de la 5ta Región*. Proyecto Fondef D01I1022. Ministerio de Educación, República de Chile.

- VALDIVIA G.; BARSOLA E. (2009). *La Cooperación Intermunicipal. En Alemania y el Perú. "Compartiendo Experiencias"* Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania. Lima.
- VERA, J.; DOMÍNGUEZ, R. (2005). Práctica docente en el aula multigrado rural de una población mexicana. *Educação e Pesquisa*, 31(1), 31-43.
- VILLALOBOS, A. (2001). *Diseño de metodología educacional en alfabetización funcional para el desarrollo local en contexto intercultural*. Proyecto Fondef D01I1120. Ministerio de Educación, República de Chile.
- VILLAR, R. (1995). El programa Escuela Nueva en Colombia. *Educación y Pedagogía*, 14 y 15, 357-382.
- VILLARROEL, G. & SANCHEZ, X. (2002). Relación familia y escuela: un estudio comparativo en la ruralidad. *Estudios Pedagógico*, 28, 123-141.
- VILLARROEL, S. (2002) *Proyecto Educativo Institucional. Marco legal y Estructura básica*. Ministerio de Educación, Gobierno de Chile: Autor.
- VIÑAS-ROMAN, J. (2003). Transformar la educación rural en América Latina y el Caribe. Un desafío insoslayable. [en línea] *Revista digital eRural*, 1 (1). Consultado: (marzo, 2011). En línea, <http://www.revistaerural.cl/Jaimevin.htm>
- WEINSTEIN, J., FUENZALIDA, A., & MUÑOZ, G. (2010). La Subvención Preferencial: desde una difícil instalación hacia su institucionalización. En S. Martinic, & G. Elacqua, *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema Educativo* (págs. 161-182). Santiago: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.
- WILLIAMSON, G. (s/f). Estudio sobre la educación para la población rural en Chile. En: *Educación para la población rural en Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Paraguay y Perú. Proyecto FAO-UNESCO-DGSC/ITALIA-CIDE-REDUC*, (s/f). OREALC/UNESCO. (p. 97- 170) Santiago. Chile.

Artículo Recibido : 07 de Octubre de 2010

Artículo Aprobado : 05 de Noviembre de 2010