

Descentralización de la gestión de la educación pública e institucionalidad local en Chile: el caso de los directores comunales de educación¹

Sebastián Donoso-Díaz

Doctor en Educación
Universidad de Talca
Talca, Chile
Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional
Correo electrónico: sdonoso@utalca.cl
Enlace ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4744-531X>

Nibaldo Benavides Moreno

Doctor en Ciencias de la Educación
Universidad de Talca
Talca, Chile
Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional
Correo electrónico: nbenavides@utalca.cl
Enlace ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4482-7205>

DECENTRALIZATION OF PUBLIC EDUCATION MANAGEMENT AND LOCAL INSTITUTIONALITY IN CHILE: THE CASE OF COMMUNITY EDUCATION DIRECTORS

ABSTRACT: This paper studies institutionalism in Chilean public education, both in the local education field and the demands for changes derived from this, by contrasting the institutional regulatory framework followed by the heads of department in municipal education with the actual duties they perform. This is an exploratory qualitative study based on semi-structured interviews to head of department individuals in local institutions of education. Results allow to understand proposed and executed tasks with their regulatory and institutional foundations, as well as the critical routes that need to be improved. From this, a series of rearrangement proposals of education at a subnational level are proposed, corresponding to the key objective of modernization in Chilean State management.

KEYWORDS: Educational policy, public education management, local institutionalism, demands for decentralization.

DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA E INSTITUCIONALIDADE LOCAL NO CHILE: O CASO DOS DIRETORES COMUNAIS DE EDUCAÇÃO

RESUMO: Neste artigo, analisa-se a institucionalidade da educação pública chilena, no plano local em educação, bem como as demandas de mudança que dela se derivam, contrastando o âmbito normativo institucional dos chefes de departamentos de educação municipal com as funções efetivamente desempenhadas. Trata-se de um estudo exploratório, qualitativo, baseado em entrevistas semiestruturadas, aplicadas aos que exerceram o cargo. Os resultados permitem compreender as tarefas definidas e executadas, bem como seus fundamentos normativo-institucionais, além de identificar nós críticos que requerem ser resolvidos. A partir disso, formulam-se propostas de reorganização da educação no plano subnacional, objetivo-chave na modernização da gestão do Estado chileno.

PALAVRAS-CHAVE: demandas de descentralização, gestão da educação pública, institucionalidade local, política educacional.

LA DÉCENTRALISATION DE LA GESTION DE L'ÉDUCATION PUBLIQUE ET L'INSTITUTIONNALITÉ LOCALE AU CHILI: LE CAS DES DIRECTEURS COMMUNAUTAIRES DE L'ÉDUCATION

RÉSUMÉ: Cet article analyse l'institutionnalité de l'éducation publique chilienne, sur le plan local dans l'éducation, ainsi que les demandes de changement qui en découlent, en contrastant le cadre réglementaire institutionnel des chefs des départements d'éducation municipaux avec les fonctions effectivement réalisées. Il s'agit d'une étude exploratoire, qualitative, basée sur des entretiens semi-structurés, appliqués à ceux qui ont exercé les postes. Les résultats permettent de mieux comprendre les tâches définies et mises en œuvre, ainsi que leurs fondements normatifs-institutionnels, et d'identifier les points critiques qui doivent être résolus. À partir de là, on formule des propositions pour la réorganisation de l'enseignement au niveau infranational, un objectif clé pour la modernisation de la gestion de l'État chilien.

MOTS-CLÉ: politique de l'enseignement, gestion de l'éducation publique, institutionnalité locale, demandes de décentralisation.

CORRESPONDENCIA: Sebastián Donoso-Díaz. Universidad de Talca, Casilla de correos 747. Talca, Chile.

CITACIÓN: Donoso-Díaz, S., & Benavides Moreno, N. (2017). Descentralización de la gestión de la educación pública e institucionalidad local en Chile: el caso de los directores comunales de educación. *Innovar*, 27(64), 115-128. doi: 10.15446/innovar.v27n64.62372.

ENLACE DOI: <https://doi.org/10.15446/innovar.v27n64.62372>.

CLASIFICACIÓN JEL: H12, H75, H76.

RECIBIDO: Octubre 2015, **APROBADO:** Octubre 2016.

RESUMEN: En el presente artículo se analiza la institucionalidad de la educación pública chilena, en el plano local en educación, así como las demandas de cambio que de ella se derivan, contrastando el marco normativo institucional de los jefes de departamentos de educación municipal con las funciones efectivamente desempeñadas. Se trata de un estudio exploratorio, cualitativo, basado en entrevistas semiestruturadas, aplicadas a quienes ejercieron el cargo. Los resultados permiten comprender las tareas definidas y ejecutadas, así como sus fundamentos normativo-institucionales, e identificar nudos críticos que requieren resolverse. A partir de ello, se formulan propuestas de reorganización de la educación en el plano subnacional, objetivo clave en la modernización de la gestión del Estado chileno.

PALABRAS CLAVE: política educacional, gestión de la educación pública, institucionalidad local, demandas de descentralización.

Presentación

En 1980 el gobierno militar, en pleno proceso de consolidación del proyecto político neoliberal, impulsó una gran reforma del sistema educativo en todos sus niveles, desde el preescolar hasta el universitario, cuya orientación dominante fue la transformación del sistema escolar mediante medidas de alto impacto, a saber: súbitamente y sin mediar experiencias piloto ni programas de apoyo del Estado central, se trasladó la dependencia de los establecimientos escolares, docentes y funcionarios no docentes, desde

¹ Se agradece el financiamiento otorgado por el Proyecto Basal Centro de Excelencia FB0003 del Programa de Investigación asociativa de Conicyt (Chile).

el gobierno central, a los gobiernos locales (municipios), cuestión que tuvo implicaciones en muchos ámbitos, entre otros, en desperfilar la educación pública y, por esta vía, fortalecer su privatización (Jofré, 1988; Ball, 2009; Bellei, Cabalín y Orellana, 2013; Atria, 2014).

En esta misma línea, hay dos aspectos clave que mencionar: 1) la transformación de la política de financiamiento de la educación gravó con mayores costos al sector público, pero no con mayores recursos (Jofré, 1988), basándose en la propuesta de financiamiento de cupones o *vouchers* de Friedman (1980); 2) el alto costo directo del aprendizaje de gestión que tuvieron que pagar los municipios, al no mediar un sistema de apoyo del gobierno central, finalmente impactó negativamente el aprendizaje de los estudiantes (Núñez y Weinstein, 2010).

Aunque la reforma en cuestión se presentó —desde sus comienzos— como un paso importante hacia la descentralización de la educación pública, apoyada en el proceso de regionalización que se impulsó desde 1974 en el país, en los hechos se trató de un proceso de desconcentración del Ministerio de Educación y, paralelamente, de fortalecimiento de la privatización, mediante cambios en la educación pública encubiertos en la propuesta descentralizadora, que dejaba a los privados con innumerables derechos y escasas obligaciones (Bertoglia, Raczynski y Valderrama, 2012).

Tal situación desprotegió el sistema público de enseñanza, atentando severamente contra la calidad de la educación de la población más vulnerable, dado que el Estado central no adoptó las salvaguardas mínimas para el éxito de esta empresa, a saber: haber desarrollado experiencias piloto que permitieran aprendizajes en este campo, y así prever consecuencias negativas una vez que se hubiera generalizado el proceso. Por el contrario, prácticamente en un año se completó la mayor parte de la reforma en este ámbito, dando pie a procesos burocráticos que estorbaban la gestión, incidiendo negativamente en el sistema de educación pública —esencialmente en los logros de aprendizaje de los estudiantes— y fortaleciendo por esta vía la privatización de la educación pública (Hsieh y Urquiola, 2006; Mizala y Torche, 2012; Donoso, 2013).

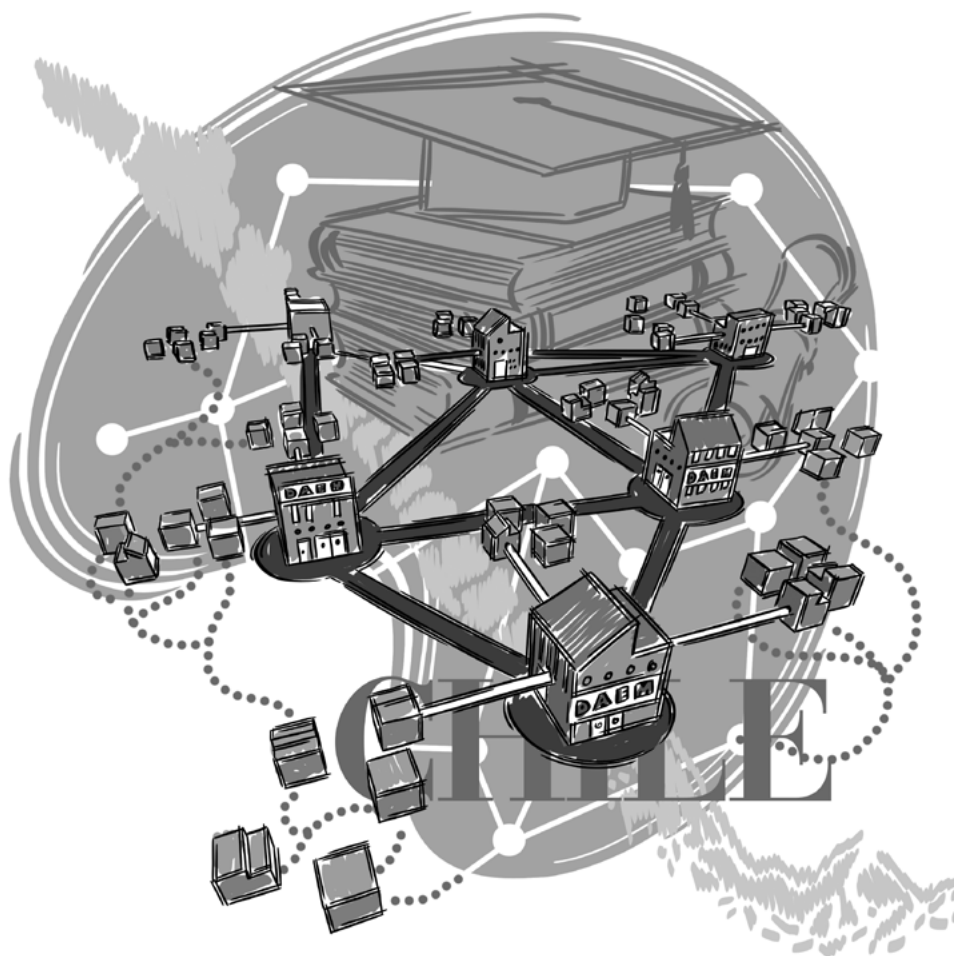
El sistema de financiamiento, al poco tiempo de la implementación de la reforma, mostró déficit de magnitud, lo que generó una crisis de proporciones que requirió de una intervención mayor del Estado central (Jofré, 1988), aunque esta no fue suficiente para subsanar el problema, sino que tan solo redujo su incidencia. En lo medular, el valor del subsidio por estudiante que entregó el Estado a los proveedores de educación se generó a partir de estimaciones empíricas muy débiles, que no guardaron relación

con los recursos requeridos para la provisión de una educación de calidad; además, las correcciones introducidas no reflejaron tampoco esta condición (Sapelli, 2006; Donoso y Schmal, 2009), sino hasta el 2010, con el aporte de estudio de costos, que fueron de dimensiones muy reducidas, con un impacto menor al respecto. Esta situación afectó significativamente la educación municipal, dado que tuvo que recurrir a fondos del municipio para cubrir su déficit, situación que para los privados se solucionó a través del cobro de aranceles —permitido aunque recibiesen subsidio público— y con la entrega de los estudiantes más costosos al sector público (Mizala y Torche, 2012; Rivas, 2015; Bellei, Valenzuela, Vanni y Contreras, 2014).

Adicionalmente, ya en pleno proceso democrático, las obligaciones normativas y financieras derivadas del Estatuto Docente (en vigencia desde 1991, solamente para el sector público) gravaron a los municipios en diversas materias para las que no recibían los aportes del gobierno central; esto implicó mayor deterioro de la educación pública y fortaleciéndose por esta vía el desarrollo de la privada que contaba con subsidio público, dado que en las comparaciones de las pruebas nacionales (SIMCE) con el sector público salían ganadoras, ciertamente sin atender a las diferencias socioeconómicas basales de la población (Valenzuela, Bellei y de los Ríos, 2014; Mizala y Torche, 2012).

Complementariamente, los municipios conforman una realidad muy heterogénea en diversos ámbitos: cultural, territorial, económico, etc., y ciertamente en sus sistemas escolares (Bertoglia *et al.*, 2011; Marcel y Raczynski, 2009; Donoso y Arias, 2011), por lo que su manera de asumir la tarea educativa y la capacidad técnica y financiera de responder a estas demandas son muy diferentes. Esto ha implicado mayor deterioro de la enseñanza de la población más vulnerable, pues la educación pública en Chile, castigada por el sistema de financiamiento, pasó a ser una opción de segunda categoría para grandes segmentos de la población: cuanto más pobre, pequeño y distante del centro político del país está situada la comuna, tanto más debe atender con recursos propios su subsistema escolar (Marcel y Raczynski, 2009; Donoso y Arias, 2011, 2013).

En este marco, entre 1980 y 1981, se crearon los Departamentos de Administración de la Educación Municipal (en adelante DAEM); no obstante, la ley permitió, por un breve lapso, generar corporaciones municipales, cuya figura legal es de mayor flexibilidad contractual y permite un manejo más autónomo de recursos y decisiones que los DAEM, que no tienen esta posibilidad, opción que sería elegida por 53 de los 345 municipios del país. Pero con esta diferencia en la gestión de los recursos, los resultados educativos de las corporaciones han terminado asemejándose



a los resultados de los DAEM, sin que se establezcan diferencias sustantivas en este plano.

Este texto revisa el quehacer de los jefes de DAEM, como responsables de la gestión político-técnica de la instancia subnacional comunal, analizándose sus funciones y atribuciones, así como contextualizando y relacionando algunos factores clave con el marco normativo vigente desde el que se desarrollan sus labores. Se busca así identificar y comprender —más que establecer relaciones causa-efecto entre fenómenos— las prácticas y dinámicas de interacción de estas autoridades en la gestión e implementación de políticas, para determinar los elementos subjetivos y contextuales que influyen en las estrategias y acciones que desarrollan los jefes de DAEM.

El análisis de las opiniones de los actores se efectúa en consideración a dos razones relevantes de gestión del Estado subcentral: 1) comprender la función y sus fundamentos normativo-institucionales y 2) identificar en qué ha consistido efectivamente el ejercicio de esa responsabilidad. Sobre la base de estos antecedentes, se formulan algunas propuestas

en el marco de una nueva organización de la educación subnacional pública, que orienten su rediseño.

El encuadre político-normativo de la descentralización de la gestión pública y de la educación

Chile es uno de los países más centralizados de la región latinoamericana; en este sentido, ha hecho esfuerzos no siempre sistemáticos por implementar políticas descentralizadoras de la gestión del Estado, tanto en lo organizacional como en lo político y administrativo, pero con escasos cambios en lo financiero. Estas transformaciones incluyen el sector educación, teniendo claro que es una tarea compleja que requiere de voluntad política no siempre disponible² (Cox, 2011; Marcel, 2012; Tedesco, 2012).

² Un ejemplo de ello fue el largo proceso de tramitación y debate del proyecto de ley que determinó la elección democrática de los gobernadores regionales (aprobado en diciembre del 2016), cargo

La revisión de la literatura en el campo de la descentralización de la educación da cuenta de la casi nula atención que se ha dedicado a los directivos subcentrales, exceptuando menciones marginales en algunos pocos trabajos (Di Gropello, 1999; Hanson, 1997; Finot, 2007; Daughters y Harper, 2007; Mejía y Atanasio, 2008), salvo al analizarse la función de la rendición de cuentas públicas, en donde se sobreabunda en el éxito de estas medidas, desde la perspectiva del traspaso de responsabilidades³ (Meade y Gershberg, 2006). La insuficiente consideración de la temática subnacional es relevante para comprender el tema en análisis en el ámbito chileno, debido a que el país mantiene las principales funciones educativas como atribuciones del ámbito central, debilitando el nivel de gestión subnacional (Hanson, 1997; Rápalo, 2003).

Posiblemente, esta falencia explique el bajo éxito en materia de eficiencia, participación y equidad en el plano regional que caracteriza el país, destacando, en lo que concierne a equidad, que se han desarrollado importantes diferencias territoriales en la calidad y cantidad de los servicios públicos (Finot, 2007; Donoso y Arias, 2013); esto da cuenta de que las transformaciones modernizadoras han sido insuficientes para solucionar algunos de los problemas claves y atávicos del sector educación (Stramiello, 2010).

Chile es uno de los países de organización centralista que han implementado políticas de descentralización, en que las funciones educativas más sustantivas —esto es, las más próximas con las políticas sectoriales— son patrimonio del nivel central (Hanson, 1997). Dentro de ellas se encuentra el diseño del currículo, la edición de textos y materiales escolares, el diseño de la capacitación de docentes en servicio, la fijación de estándares educativos y evaluativos, y la extensión del año escolar, procesos todos que se mantienen aún en la actualidad (a 2017), debido a que los niveles subcentrales⁴ ejercen facultades de menor significación⁵ (Prawda, 1992; Rápalo, 2003). Esto da cuenta de lo que Falabella (2007) denomina la *relación amor-odio entre descentralización y Estado*, o lo que Cunil (2004) señala como *la difícil relación entre los procesos de descentralización*

público de mayor significación en los territorios subnacionales y que hasta ahora era nombrado directamente por el presidente de la República.

³ Medidas que, pudiendo ser importantes, son de menor importancia ante otras cuestiones sustantivas.

⁴ Se usan como sinónimos *subnacionales* y *subcentrales*.

⁵ Entre estas facultades está el diseño de planes operativos locales, el manejo de los recursos financieros, humanos, así como los de infraestructura y equipamiento asignados por la entidad central; también están los cambios del calendario escolar según las necesidades, las actividades de capacitación, la acreditación y certificación, y el levantamiento de información estadística.

con el centralismo descentralizador, tema sustantivo que pareciera no estar resuelto en el nuevo diseño de la institucionalidad de la educación pública (proyecto en discusión parlamentaria en enero del 2017), que fundamentalmente posee un enfoque recentralizador del sistema respecto del formato vigente.

De esta forma, la gestión del Estado chileno funciona bajo un enfoque desconcentrado, en el que el Gobierno nacional es el agente principal y los gobiernos subnacionales son tributarios de este, en razón de lo cual la eficiencia pública depende de la capacidad del Gobierno central de establecer reglas y sistemas incentivos y de supervisión, que guíen los gobiernos subnacionales hacia los objetivos de la política nacional.

En el caso chileno, ha habido una resistencia importante por parte de la clase política nacional a extender la autoridad de los actores subnacionales, y estos últimos no han tenido la capacidad de impulsar la descentralización desde abajo. Es decir, la debilidad política de los actores subnacionales combinada con una cierta resistencia por parte de la clase política nacional (en la cual predomina una forma jerárquica y centralizada de hacer la política) ha hecho que el proceso de descentralización en Chile tenga un alcance limitado (Subdere, 2009, p. 70).

La educación como sector de gestión política siempre provoca algún grado de discusión, en términos de si corresponde que sea gestionada de manera descentralizada, como un bien público local, por cuanto sus propósitos fundamentales suelen asumir su papel como fundamental en la construcción del proyecto de país, del pacto social. Las corrientes descentralizadoras sustentan sus postulados en el principio de igualdad jurídica del ciudadano, con el objeto de brindar igualdad de oportunidades a todos (Finot, 2007), de donde se sostiene la provisión de un servicio de calidad equivalente, con igualdad de acceso para todos. Esta provisión corresponde a un bien público nacional, en razón de lo cual su suministro ha de estar asegurado y, en consecuencia, no debería descentralizarse políticamente, pero sí es recomendable hacerlo administrativamente (Atria, 2014, Marcel, 2012, Marcel y Raczinsky, 2009; Martinic y Elacqua, 2012).

Un aspecto clave del diagnóstico en esta materia, en países centralizados, es la insuficiente articulación que se produce entre las políticas del plano local (municipal) y las estrategias de desarrollo nacional pro descentralización, debido a que no forman parte sustantiva de un plan articulado, dirigido a optimizar y potenciar recursos (Cedle, 2017; Marcel, 2012). Los antecedentes indican que, desde una perspectiva económica, la descentralización se

relaciona esencialmente con la eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos (Llancar, 2009).

El incremento de los procesos descentralizadores se manifiesta en mayores responsabilidades hacia las autoridades subcentrales, a partir de instancias de formación y acompañamiento que evidencien dominio de competencias financieras, de gestión y de participación de la comunidad, en vez de descentralizar en forma simultánea todas las áreas, sin evaluar la capacidad instalada (Hanson, 1997; Mejía y Atanasio, 2008).

En el caso chileno, estas materias están en debate, atendiendo a las reformas de la institucionalidad de la educación pública, que se han instalado desde el 2014 y que buscan generar nuevas instancias supracomunales, también de naturaleza subnacional, denominadas Agencias Locales de Educación —proyecto en debate en el parlamento a enero del 2017—, que reordenan esta materia; no obstante, se trata de un tema abierto al que se busca aportar, no solamente con respecto al caso chileno, sino a otros países que están en esta línea de transformaciones, para lo cual es sustantivo tener en cuenta la experiencia de casi cuatro décadas que se ha llevado a cabo en Chile.

Los deberes del jefe comunal de educación pública en Chile

En el caso chileno, la reforma de 1980 no definió atribuciones directas del jefe DAEM, sino para el municipio, esencialmente para quien lo dirige: el alcalde, quien puede delegar a su voluntad estas responsabilidades en el jefe DAEM. Esto evidencia un diseño de gestión en donde el jefe comunal concentra el poder, con un enfoque escasamente democrático, incluso con respecto a las atribuciones que tienen los concejales, que conforman el organismo de control local elegido también por voto ciudadano. El modelo de gestión local vigente en Chile, que viene de la dictadura, heredó muchos rasgos autoritarios que aún permanecen hoy, siendo parte del problema en estudio. Por eso, en este caso no solamente se habla de “desmunicipalizar la educación”, es decir, en restarle esta atribución a los municipios, sino que también se habla de “desalcaldizarla”, pues en los hechos es el alcalde el “dueño” del sistema educativo local, conformando ambos aspectos el problema central de la discusión de la reforma de la nueva institucionalidad de la educación pública subnacional en curso.

Nuevas normas legales estipuladas en la Ley 19.070 y en sus correspondientes modificaciones (Leyes 19.410 y 20.501, la última promulgada en el 2011) definen las funciones y atribuciones de los jefes DAEM, caracterizadas en cinco aspectos de distinto tenor e importancia, referidos esencialmente

a los ciclos de gestión anual del municipio en este ámbito: 1) participar en la elaboración del Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM) y aprobarlo; 2) fijar la dotación docente, directiva y técnica para cada una de las escuelas dentro de los plazos correspondientes; 3) administrar los recursos humanos (contratación de personal y evaluación del desempeño de los mismos); 4) convocar a concursos directivos y definir el perfil profesional de los cargos en función de las necesidades de cada establecimiento, y 5) integrar la comisión calificadora de concursos directivos y de evaluación docente.

Estas materias se complementan con los siguientes aspectos:

1. La aprobación del PADEM que realiza el DAEM corresponde a su trámite inicial, dado que este documento debe ser aprobado por los concejales en una sesión del concejo municipal⁶, para que el alcalde o jefe comunal pueda proceder a su cumplimiento.
2. Implementar sistemas de evaluación docente, sin perjuicio de aquellos que sean definidos por el Ministerio de Educación⁷.
3. Desarrollar actividades de capacitación en forma directa o mediante terceros.
4. Solicitar la renuncia anticipada de directores con desempeño insatisfactorio y, de igual manera, según la dotación docente establecida en el PADEM respectivo, proceder a los ajustes contractuales de los docentes en ejercicio en la comuna.

No obstante lo establecido, en la práctica muchas de estas funciones precisan de la autorización del alcalde (también llamado *sostenedor* en el ámbito del sistema escolar) para poder ser ejecutadas, sin perjuicio de que el alcalde pueda adoptar decisiones en estas materias sin la anuencia del jefe DAEM. En consecuencia, este último es una autoridad delegada, cuyas atribuciones estarán vinculadas con la transferencia de responsabilidades que el alcalde —en cada caso respectivo— establezca y que usualmente están referidas a la administración de recursos, que involucran las decisiones en cuestión. Cuanto mayores recursos comprometa, las atribuciones del DAEM tenderán a ser menores. El conjunto de atribuciones estipuladas en la Ley 19.070, ya expuestas, son obstaculizadas por una serie de condiciones establecidas en esta. Por ejemplo, la posibilidad de solicitar la renuncia anticipada a directores con desempeño insatisfactorio es de difícil implementación, puesto que pasa

⁶ Autoridades locales elegidas por voto directo, igual que el alcalde.

⁷ Hasta ahora (2017) existe un sistema de evaluación de los docentes del sector público que tiene resultados vinculantes con su continuidad laboral.

a ser responsabilidad del municipio indemnizar o reubicar al director removido. Por tanto, muchas de las decisiones se llevan a cabo solo cuando el alcalde está de acuerdo.

Si bien la Ley 20.501 incorpora el sistema de selección de directores de establecimientos escolares y de jefes DAEM al Sistema de Alta Dirección Pública (responsabilidad del Servicio Civil y ente público independiente que evalúa a los postulantes según una norma aprobada), y este presenta finalmente una terna o quina al alcalde —proceso que podría interpretarse como un avance—, en lo fundamental sigue siendo una atribución del alcalde la designación final de cualquiera de los candidatos consignados o la declaración de proceso desierto. No obstante, hay avances en este campo que se pueden definir como sin vuelta atrás⁸.

Consideraciones metodológicas del estudio

Los resultados corresponden a un estudio descriptivo/exploratorio de carácter cualitativo, basado en el enfoque estructural constructivista de Bourdieu (1997), que se enfoca sobre las funciones y atribuciones de las autoridades subnacionales (jefes DAEM), contextualizando y relacionando algunos factores clave con el marco normativo vigente desde el que desarrollan sus tareas.

La investigación cualitativa asume un planteamiento fenomenológico en el cual lo subjetivo no solo puede ser fuente de conocimiento, sino el objeto mismo de estudio. La perspectiva cualitativa tiene varias características: es inductiva; tiene una visión holística (visión global del fenómeno estudiado, sin reducir los sujetos a variables); busca comprender, más que establecer relaciones causa-efecto entre los fenómenos; considera al investigador como un instrumento de medida; aplica estudios a pequeña escala; más que probar teorías o hipótesis, privilegia el generarlas (Corbetta y Fraile, 2003). Igualmente, el carácter exploratorio permite familiarizarse con fenómenos relativamente desconocidos. En este mismo sentido, la investigación es de tipo transversal, puesto que "recolecta datos en un solo momento, en un tiempo único, [y] su propósito es describir variables y analizar su incidencia e interrelación en un momento dado" (Hernández, Fernández y Baptista, 2003, p. 208).

El enfoque cualitativo es pertinente para el objeto de estudio, ya que interesa acercarse de manera inductiva a las prácticas y dinámicas de interacción de estas autoridades en el proceso de gestión e implementación de políticas,

con el propósito de comprender los elementos subjetivos y contextuales que influyen en las estrategias y acciones que ellos desarrollan. El método consistió en el estudio de caso, aplicando como técnica de recopilación de información las entrevistas semiestructuradas a 30 profesionales que ejercieron el cargo de jefes de DAEM, al menos por seis meses continuos, en diversos gobiernos locales del país. La selección de los casos fue intencionada (experiencia y diversidad de sistemas comunales) y la validación del instrumento de recogida de datos siguió el juicio de expertos, definido como "una opinión informada de personas con trayectoria en el tema, que son reconocidas por otros como expertos cualificados en este, y que pueden dar información, evidencia, juicios y valoraciones" (Escobar y Cuervo, 2008, p. 29). Para su análisis, se siguió la línea del método de comparación constante y saturación teórica, y se utilizó el sistema de categorías de análisis, formado por un conjunto de unidades de codificación o de "registro" (Bardin, 1996), agrupadas en dimensiones o núcleos conceptuales (grandes categorías). Para el procesamiento se utilizó el *software* NVIVO 10.0. El análisis se orientó a 1) describir las funciones y responsabilidades, 2) identificar las brechas entre lo teórico y lo realizado, y 3) analizar propuestas de funciones formuladas por los entrevistados. La tabla 1 da cuenta de las dimensiones y categorías que permiten operacionalizar las interrogantes utilizadas en la entrevista.

Principales resultados

Nominación al cargo y responsabilidades desempeñadas

Menos de la mitad de los entrevistados (13 casos, equivalentes al 43%) accedieron al cargo por la vía del concurso público del Sistema de Alta Dirección Pública, proceso instalado en forma gradual desde finales del 2010. No obstante, este procedimiento normado por Ley, finaliza proponiendo al alcalde una terna o quina de postulantes, de la que la autoridad puede pronunciarse sobre cualquiera de los postulantes incluidos, independientemente del orden que sean presentados, como también puede decretar desierto o vacante el cargo las veces que lo estime, y volver a concursarlo.

A través de un concurso público. Bueno yo sabía que en algún minuto se iba a llamar a concurso público el cargo de director de educación, y me interesaba mucho postular, y para eso me preparé (entrevistado N.º 2).

Otro grupo de los entrevistados (9 casos, equivalentes al 30% de la muestra) señaló que su acceso se debe a una *nominación política* realizada por el alcalde, sin mediar

⁸ El proceso considera un examen psicolaboral que es determinante; si el postulante no lo aprueba queda marginado del proceso. Este aspecto es, sin lugar dudas, un elemento muy relevante que marca un avance mayor en esta materia.

Tabla 1.
Operacionalización de las interrogantes.

Interrogantes utilizadas (guion de entrevistas)	Dimensiones	Categorías
¿Por cuál mecanismo usted fue nominado al cargo de jefe DAEM?	Nominación al cargo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Concurso público ✓ Nominación política ✓ Carrera funcionaria
¿Cuáles son las funciones más relevantes que usted cumple en su cargo, ordenadas de mayor a menor recurrencia?	Responsabilidades desempeñadas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Gestión de recursos ✓ Gestión pedagógica
¿Cuáles han sido las principales dificultades que usted ha debido enfrentar en el ejercicio de su cargo?	Dificultades relevantes en el ejercicio del cargo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Bajas competencias profesionales ✓ Falta de autonomía ✓ Gestión financiera ✓ Marco legal ✓ Comunicación intersectorial
¿Qué atribuciones piensa usted que le habrían ayudado a tener un mejor desempeño en este cargo?	Nuevas atribuciones relevantes para el desempeño del cargo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Autonomía ✓ Recursos financieros ✓ Comunicación intersectorial
¿Qué prácticas de gestión en su unidad usted cambiaría y por qué?	Prácticas de gestión que modificaría	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Atribuciones limitadas ✓ Autonomía para una mejor gestión pedagógica ✓ Relaciones intersectoriales ✓ Sistema de financiamiento ✓ Marco legal

Fuente: elaboración propia.

concurso, entendiéndose como un cargo de confianza de la autoridad comunal. Se trata de una práctica común en Chile, que está siendo cambiada paulatinamente, dado que, si bien la Ley en este marco establece un plazo para quienes se desempeñen en esta función sin el proceso de selección por el Sistema de Alta Dirección Pública, en los hechos estos plazos se han excedido sin que medie una orden perentoria de concursabilidad.

Cuando la autoridad –Alcalde– asume, él me designa como Director Comunal de Educación (entrevistado N.º 14).

No hubo mecanismo de selección; es un cargo al cual (sic) asumí por confianza (entrevistado N.º 4).

Finalmente, un grupo de relevancia señaló que su acceso al cargo era la prolongación de su “carrera funcionaria” (7 casos, equivalentes al 23%), indicando que su nominación se debió principalmente a los años de servicio o promoción interna en la institución.

Yo llegué al cargo de DAEM como subrogando. Ejercí el cargo en esa condición desde hace 6 años; yo era coordinador de educación extraescolar en el DAEM, pero el titular falleció. Entonces por ley le corresponde al funcionario de educación más antiguo de la repartición, [que] en ese caso era yo, y de ahí... que estoy, no me han sacado; he pasado por un par de alcaldes ya (entrevistado N.º 30).

[...] ingresé [en] el 89 como jefe de área, pero en ese año todavía nos regíamos por el código del trabajo; por lo tanto, yo fui nombrado por ese procedimiento como jefe DAEM (entrevistado N.º 9).

En términos de las principales funciones que desempeñan, la categoría con mayor recurrencia (ponderada) fue *gestión de recursos*, con 95 respuestas de un total de 112. Esta fue comprendida como la capacidad de administrar adecuadamente los aspectos financieros, humanos, administrativos y organizacionales.

El tema primero es administrar, gestionar, dirigir, tanto recursos humanos y financieros, como la parte técnico-pedagógica del departamento de educación para las diferentes escuelas y liceos de la comuna (entrevistado N.º 3).

[...] dirigir el sistema educativo municipal, esto quiere decir coordinar, discutir y tomar las definiciones que permiten el desarrollo y atención del sistema escolar desde la pre básica hasta cuarto medio (entrevistado N.º 11).

En esta categoría, la mayoría de las respuestas (59%) se asocia a funciones administrativas, tanto financieras como de recursos humanos, lo que conforma uno de los puntos dominantes de la gestión:

[Dentro de mis funciones está el ordenar el] sistema financiero de educación, reducción del déficit, mejorar la matrícula del sistema municipal [...], dar garantías de

procedimientos financieros y administrativos de calidad en todos los establecimientos educacionales (entrevista-do N.º 19).

Primero, uno es sostenedor de un establecimiento edu-cacional; [...] eso significa que yo debo entregar todo lo que necesitan para que las escuelas puedan funcionar en óptimas condiciones [...]. Lo otro es entregarle a los esta-blecimientos el número de horas profesor que se requiera de acuerdo a las necesidades y que esté respaldado por la dotación docente, y después respaldado por el PADEM (entrevistado N.º 18).

En segundo lugar, se sitúa la categoría *gestión pedagógica* (20%), definida como la capacidad de coordinar los procesos de enseñanza-aprendizaje, estableciendo objetivos estratégi-cos en plazos determinados y gestionando recursos técnicos pedagógicos para ello. Algunos entrevistados se refieren a ella como una asesoría externa que se da a las escuelas desde el DAEM. Las respuestas más relevantes fueron:

[Se debe] gestionar el cumplimiento de los objetivos de los establecimientos educacionales. Esto es que los cole-gios cumplan con sus metas, tengan claro cuáles son sus objetivos y alcanzar una mejor calidad de la educación (entrevistado N.º 26).

[Se debe] coordinar al equipo técnico pedagógico de la corporación de educación ante situaciones que tengan re-lación con temas pedagógicos y técnicos. Es mi responsa-bilidad (entrevistado N.º 1).

La gestión pedagógica es una función destacada en la nor-mativa del DAEM, pues involucra la implementación del cu-rriculum en la escuela, la planificación y evaluación de la enseñanza y los recursos para el aprendizaje, entre otros. Por tanto, es parte importante de su quehacer educativo. Es destacable que la recurrencia de respuestas asociadas a esta función no fue muy alta, en contraposición con la supremacía de la gestión administrativo-financiera por sobre el carácter pedagógico. Es este sentido, también en mención espontánea predomina la *gestión administrativo-financiera*. Del total, el 83% se refiere a actividades como administración financiera, de gestión de recursos humanos (37%) y gestión pedagógica (17%).

Las respuestas en este ámbito muestran una concentra-ción sustantiva de la dedicación del jefe DAEM en materias de gestión administrativo-financiera y —a distancia de esas tareas— aquellas de naturaleza pedagógicas. Esta situa-ción da plena cuenta del diseño impuesto a los DAEM por la reforma del 1980 y vigente a la fecha, sustentado en una precaria institucionalidad que debe centrarse en la gestión

administrativa, en razón de las dificultades que se derivan del sistema de financiamiento y organización de la educa-ción pública.

Tampoco extraña que menos de la mitad de los jefes DAEM hayan accedido al cargo bajo el nuevo sistema de Alta Di-rección Pública, porque, por una parte, se ha venido insta-lando gradualmente, pero, por otra y más esencialmente, porque los alcaldes entienden que el jefe DAEM es un cargo de confianza y, por ello, no manifiestan gran interés por re-currir a otro procedimiento de selección. Si bien algunos de los entrevistados señalaron que su nominación correspondió a la culminación de su carrera profesional, no es menos cier-to que ello implica contar —igualmente— con la aprobación del alcalde para asumir el cargo.

Consistente con lo expuesto, las funciones de *gestión pe-dagógica* ocupan un lugar secundario en su dedicación, lo que dista del diseño de un líder pedagógico del sistema público local y de lo que, por lo tanto, se esperaría del jefe DAEM. Esto da cuenta de la débil preocupación organiza-cional por esta tarea, vista finalmente como una coordi-nación administrativa más que pedagógica, entendiendo, además, que en esta dedicación pedagógica se encuen-tran varias tareas de control del quehacer pedagógico, que impone el Ministerio de Educación.

Dificultades relevantes en el ejercicio del cargo

Entre las principales dificultades destacan las bajas com-petencias profesionales instaladas en el personal de edu-cación del municipio o en los establecimientos escolares (34%):

[Se encuentran] jefes de UTP⁹ y coordinadores sin expe-riencia, lo que impedía ir más rápido en la asesoría a las escuelas y liceos. Ese es un problema que hay porque cada alcalde lleva su propia gente. Entonces nunca lo-gras capacitar a la gente, o si llegas a hacerlo cambia el alcalde, cambia el jefe técnico, cambian los coordinadores o se van. Entonces, eso redundo en contra del sistema. Es una complicación tremenda (entrevistado N.º 5).

[...] lo ideal es contar con las mejores personas, pero si tú tienes que trabajar obligadamente con alguien que no tie-nen las competencias, no puedes tomar decisiones. Al con-trario, desvincularlos es difícil (entrevistado N.º 29).

⁹ Unidad Técnico-Pedagógica, cargo que se ejerce en los estable-ci-mientos para asesorar a los docentes en la planificación y evalua-ción de trabajo escolar.

Una segunda dificultad se refiere a la *falta de autonomía* (73%), entendida como la posibilidad que tiene para tomar decisiones relevantes, sin previa consulta a su superior (alcalde), sea en lo administrativo o en lo financiero. Es decir, no poseen la autonomía plena para contratar o desvincular personal de ningún tipo, función que –salvo excepciones– los alcaldes no delegan. Se puede decir que muchos jefes DAEM tienen una gestión “de manos atadas”, con una capacidad de decisión limitada a ciertas materias, lo que no se ajusta con la responsabilidad por la educación de las escuelas de su comuna:

[Se debería] tener más autonomía; no tener que pasar siempre por el alcalde o el consejo municipal (entrevistado N.º 3).

[Es difícil] el trato con la autoridad política comunal. La autoridad toma decisiones políticas no técnicas; entonces, cuando quieres obtener resultados técnicos, difícilmente lo vas a poder lograr. El alcalde y los concejos municipales producen distorsión de los objetivos que se pretenden lograr (entrevistado N.º 28).

[Hay] problemas con la autoridad comunal [el alcalde], porque es el jefe directo del director comunal. Muchas veces, cuando tienes la misma línea política, puedes llegar a más consenso. Con alcaldes con visiones políticas distintas, uno se encuentra con entrampamientos, choques en el tema de contratación de profesionales, de asistentes de la educación [...] (entrevistado N.º 30).

Este aspecto se hace más complejo por la dependencia de los sistemas educativos comunales en algunas materias pedagógicas del Ministerio de Educación y en las de gestión administrativa del municipio, componente difícil de conciliar con los nuevos actores institucionales del sector: Superintendencia de Educación Escolar y Agencia de Calidad, lo que resta agilidad y calidad a la gestión y a la resolución de dificultades más relevantes, limitando la autonomía y reduciendo la capacidad decisional.

Lo primero que me encontré fue la división del trabajo administrativo, la doble dependencia, que fue una complicación desde el minuto en que asumí (entrevistado N.º 13).

[Resulta difícil] la poca flexibilidad que tenemos desde el nivel local, para algunas decisiones que se toman a nivel nacional (entrevistado N.º 28).

Una tercera limitación emana de la *gestión financiera* (50%). Los recursos financieros, la dotación docente y de asistentes de la educación, así como las metas impuestas por el Ministerio de Educación y las autoasignadas, configuran un

cuadro complejo que requiere una gestión eficiente. Por tal razón, la crítica de estos actores recrudescen el sistema de financiamiento de la educación, dando cuenta de que el modelo de subsidio a la demanda es precario y el gran responsable de que los establecimientos no se sustenten en sus necesidades más impactantes.

La primera dificultad fue que había aproximadamente un año de cotizaciones impagas, porque no alcanzaban los recursos, por lo que se privilegiaba pagar los sueldos pero estaba pendiente el tema previsional, salud, AFP, etc., además de deudas con proveedores. Esa fue la principal dificultad que enfrenté al asumir como [jefe] DAEM, la cual, realizando convenios con financieras, cooperativas de ahorro, con la [empresa de] Luz, comité de agua potable rural y estableciendo plazos con ellos y cumpliendo, la deuda se logró revertir con los fondos del FAGEM 2011¹⁰ (entrevistado N.º 11).

Las dificultades de carácter presupuestario [y] la educación municipal, como todo el sistema escolar público, se mantiene[n] o sustenta[n] en un sistema de financiamiento que todos sabemos que es anacrónico e injusto, lo que hace que muchos de los establecimientos, o sea de los nueve que hay en la comuna, solo tres se autosustentan, es decir, reciben una subvención que les permite mantener un plan curricular (entrevistado N.º 4).

Entre las categorías de menor recurrencia está *marco legal* (20%), a saber: las normas y regulaciones que ordenan la administración municipal de la educación. Esencialmente, ello se debe a que los temas antes mencionados son más prioritarios.

Te encuentras con la edad al jubilar y algunos docentes quisieran irse, pero hoy en día la jubilación no es suficiente, entonces muchos profesores que a lo mejor quisieran abandonar el aula, pero no pueden por un tema económico, por familia, entonces te encuentras con esos temas fuertes y con problemas concretos y reales (entrevistado N.º 15).

[Hay] dificultades para desvincular gente, en relación al estatuto docente y la obligatoriedad que tú tienes de “no teniendo recursos” de sostener una dotación (entrevistado N.º 26).

¹⁰ Fondo de apoyo a la gestión en educación municipal, provisto por el Ministerio de Educación para que los municipios puedan enfrentar un conjunto de tareas en este ámbito que el subsidio por estudiante no permite.

Igualmente, hay dificultades asociadas a la *comunicación intersectorial* (15%), tanto en sentido horizontal como vertical, manifestadas al interior de la unidad municipal en relación con las unidades del Ministerio de Educación y del Estado, que conforman un núcleo que requiere de mayor atención. En un grado menor, la extensión del territorio de la comuna se advierte como una dificultad a la hora de realizar un trabajo más cercano a las escuelas, dado el tiempo y la precariedad de recursos que se destinan para estos efectos.

Había problemas en las redes de comunicación entre los departamentos comunales y los niveles centrales del ministerio: poca comunicación, descoordinada, fuera de tiempo (entrevistado N.º 5).

Uno de los problemas que me trajo grandes dificultades y buscar alternativas de solución fue y es la extensión territorial de la comuna (entrevistado N.º 22).

Sintetizando lo expuesto, las principales dificultades de gestión corresponden primero a la falta de autonomía del jefe DAEM para ejercer su cargo, en referencia a las atribuciones del alcalde, cuestión muy importante, porque se trata de un cargo de confianza de este último: salvo excepciones, el jefe DAEM no dispone de facultades relevantes en materia de vinculación o desvinculación del personal docente y no docente, así como tampoco las tiene en términos de recursos financieros, sin contar con la anuencia del alcalde. No existe una norma en este plano y cada jefe comunal adopta criterios diferentes de delegación de funciones. Es interesante además destacar que a ello se suma el insuficiente dominio de competencias técnicas de gestión pedagógica de los equipos técnicos del sistema comunal y de los establecimientos educacionales.

En este marco, el manejo financiero por parte del jefe DAEM es un tema relevante. Primero, sus atribuciones en este campo suelen ser muy limitadas, aunque ha de dedicar mucho tiempo de su jornada laboral a estas materias, en vez de dedicarlas a los temas más directamente pedagógicos. Esto provoca, en segundo lugar, una mayor dependencia aún de los sistemas educativos comunales en materias pedagógicas del Ministerio de Educación que, combinado con las limitaciones que provocan los recursos financieros disponibles para el sector, dan cuenta de un escenario complejo para lograr una gestión eficiente. Esta situación deriva en mayor crítica al sistema de subsidio financiero a la demanda, por su precariedad y responsabilidad en la no sustentabilidad financiera de los establecimientos escolares públicos, salvo algunos casos excepcionales.

Finalmente, producto de la saturación de tareas en los ámbitos señalados, los jefes DAEM suelen atender marginalmente otros aspectos, esencialmente vinculados con el trabajo intersectorial de la educación en la comuna.

Nuevas atribuciones sustantivas para el desempeño del cargo

Un tercio de los participantes (35%) menciona, como clave, disponer de *autonomía*. La demanda por contar con mayores atribuciones en lo administrativo financiero y contractual, la fijación de la dotación de personal docente, de asistentes de la educación y administrativo, y las decisiones sobre la distribución adecuada de los recursos, con normas claras en este ámbito, conforman el cuadro sinóptico de lo que se entiende como *autonomía para gestionar*.

Un profesor que trabaja en el sistema particular subvencionado en la jornada de la tarde y en la mañana en el sistema municipal [...] en la mañana tiene licencia médica y en la tarde va al trabajo, cuando ese profesor en la mañana, sentado en la mesa no tiene las planificaciones y en la tarde tiene todas las cosas, porque trabaja en un colegio particular subvencionado [...]. Pues, si no lo van a despedir, rinde bien, porque el sostenedor tiene herramientas para echarlo y sabe que acá no las hay y le da lo mismo (entrevistado N.º 9).

Lo que pasa es que legalmente [el estatuto docente] ha jugado en contra de la calidad de la educación en la rigidez del sistema de contratación. Hay un nudo complicado, porque no permite la movilidad. Para que a un profesor lo puedas desvincular, hay que hacer un sumario y una serie de trámites burocráticos, y a la larga no quedan en nada. Entonces eso entorpece (entrevistado N.º 17).

Un grupo menor (10%) insiste en la temática de los *recursos financieros* para el jefe DAEM como un requerimiento crucial. La crítica se sitúa en el sistema de subvención por asistencia de estudiantes que conlleva a un déficit financiero permanente. También reclaman una modificación urgente que favorezca a los establecimientos que reciben a estudiantes altamente vulnerables, más allá de los recursos de la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP)¹¹. Esta falta de atribuciones suele terminar obstaculizando las iniciativas locales, con lo que se abre una brecha difícil de cerrar, en cuanto se relaciona con la estructura jerárquica

¹¹ Esta Ley establece un subsidio adicional por estudiante vulnerable, como también uno por densidad de este tipo de estudiante, cuando el establecimiento posee un número importante de estudiantes con estas características.

existente en el Ministerio de Educación, esencialmente en sus unidades territoriales desconcentradas.

Finalmente, la tercera demanda es la necesidad de mejorar la *comunicación intersectorial* entre los distintos sectores o niveles educativos.

[...] llega el informe a los colegios, pero no llega a los sostenedores; entonces el sostenedor o el jefe DAEM es un eslabón que está perdido en esta cadena de información. Muchas veces las cosas llegan al director del colegio, sin pasar por esta instancia local (DAEM) y eso creo que es un problema; por lo tanto, debiese haber un sistema de información y de comunicación donde los DAEM o quienes cumplan este rol estén al día de la información (entrevistado N.º 24).

Para elaborar un plan, hay que mejorar la comunicación. Hay que coordinarse con los Deprov¹² e implementar un plan de desarrollo que no lo hagan ellos, sino que lo hagamos en conjunto. Todavía no hay un sistema coordinado. Siempre terminamos reclamando que nos inviten a participar en el diseño de alguna cosa (entrevistado N.º 20).

En síntesis, la gran coherencia entre los problemas que enfrentan y las atribuciones disponibles da cuenta de la brecha, definida y compleja, que subyace a la administración comunal por parte de sus directivos educacionales, lo que muestra la fragilidad de la institucionalidad que representa la educación en el plano comunal, por las atribuciones del alcalde y por la falta de contrapeso de un cuerpo que lo norme y regule en esta materia, ya que el concejo comunal no tiene mayores poderes en este ámbito.

Prácticas de gestión que modificaría

Las cuestiones dominantes en esta materia son, en primer lugar, las *atribuciones limitadas* (56,7%) de los jefes DAEM en aspectos administrativos y financieros, siendo la principal demanda de cambio para ejercer responsabilidades de selección del personal, calificación de los mismos y también de gestión financiera. No obstante, el segundo aspecto se refiere a la autonomía para una mejor *gestión pedagógica* (21%), incluyendo la adecuación y contextualización curricular, la coordinación de procesos de enseñanza aprendizaje y el establecimiento de objetivos estratégicos, así como plazos y recursos suficientes para su logro. Consecuentemente, plantean tener la posibilidad de

modificar el desarrollo de la gestión técnico-pedagógica y esto generaría con los directores de establecimientos escolares una nueva relación en un ambiente más autónomo.

Existiendo la posibilidad de tener autonomía [...], yo cambiaría parte del equipo de gestión. Los elegiría según mis necesidades. Que puedan responder a las exigencias que tiene el cargo.[...] Haría una reestructuración completa del departamento para responder a la gestión acorde a la actualidad. Debe haber mucho (sic) más recursos, programas, mayores desafíos; también más exigencias en términos de resultados (entrevistado N.º 11).

[En cuenta a] las prácticas de gestión, cambiaría el foco desde lo administrativo a la gestión técnica pedagógica. [Se deben] tener directores con mayor autonomía, pero que sean fiscalizados en términos de que su labor esté orientada básicamente a mejorar los aprendizajes de los niños y no centrarse en la gestión administrativa (entrevistado N.º 14).

[Se debe] tener más autonomía, no tener que pasar siempre por el alcalde o el concejo municipal (entrevistado N.º 27).

De igual manera, se sugiere mejorar las *relaciones intersectoriales* (21%), dada la debilidad de los canales de comunicación entre los distintos sectores o niveles educativos. En el sistema educativo, hay una compleja red de instituciones y organismos con diferentes funciones, atribuciones y responsabilidades. En este sentido, los entrevistados expresan la necesidad de un trabajo más articulado. La variable "alcalde", a quien reporta el jefe DAEM, es mencionada como un eslabón principal para poder construir relaciones intersectoriales, siendo considerado como un impulsor o un obstáculo, dependiendo básicamente del grado de afinidad y confianza que este deposita en el jefe DAEM.

Falta [...] planificación estratégica, monitoreo y seguimiento de las acciones del PADEM, falta [...] articulación y diálogo técnico con los actores de los establecimientos educacionales (entrevistado N.º 26).

[Es necesario] generar instancias de administración compartida intercomunal, posibilitando la generación de redes educativas (entrevistado N.º 29).

Un segundo grupo de orientaciones está configurado por el *sistema de financiamiento* (15%). El modelo de subvención escolar por alumno, asociado a la asistencia al establecimiento, es calificado como inadecuado, provoca déficit y funciona en desmedro de la educación pública.

¹² Departamentos Provinciales de Educación, unidad territorial del Ministerio de Educación.

El financiamiento, la subvención, no alcanza. Se debe buscar una mejor fórmula, de modo que esto no se transforme en una máquina tragadora de recursos sin generar frutos (entrevistado N.º 25).

El sistema de financiamiento tiene que cambiar en tanto la subvención a la educación es un modelo equívoco en una sociedad democrática. Tiene que ser un modelo de financiamiento desde el Estado, si la educación es un derecho en cualquier país, y el Estado no es garante (como dice la constitución del 80), sino que es la entidad que tiene que asegurar la educación de todos los niños en este país. Entonces, este no puede ser el modelo de financiamiento, no puede ser un modelo de financiamiento que perjudique a la educación pública y siga financiando los modelos de educación privados o semiprivados (entrevistado N.º 16).

El *marco legal* (15%) requiere de un análisis y generación de un consolidado de normas que evite su actual dispersión, especialmente respecto a sus funciones y atribuciones, las que debieran estar más condensadas y organizadas en un reglamento general, que facilite su dominio y aplicación, consolidando en un cuerpo único la normativa que rige la administración de la educación municipal.

El marco legal, en las modificaciones que se hizo al cuerpo docente en la ley orgánica, permite que los directores de establecimientos educacionales puedan remover el diez por ciento de los profesores de planta, pero es insuficiente. Al director hay que entregarle autonomía para que nombre al personal que requiere para cuando alguien se vaya y diga "oye, yo necesito un profesor de ciencias" y no que me manden un profesor de lenguaje; y, lo otro, los directores tienen que involucrarse también básicamente (entrevistado N.º 14).

Finalmente, algunos lineamientos emanados de manera vertical del Ministerio de Educación y sus entidades relacionadas implican más obstáculos, esencialmente financieros, para algunas comunas. Algunas respuestas asociadas a estas demandas fueron:

[...] que entidades como Junaeb¹³ o el mismo Ministerio lanza y lanza programas... y todos te caen aquí. Entonces se ocupa mucho tiempo en ellos y se deja poco para lo que es realmente importante: educar, ya que eso es lo que estamos obligados a hacer (entrevistado N.º 4).

[Hay] muchos programas y cursos del Ministerio de Educación, programas como el Proyecto de Integración Escolar (PIE), con buena intención pero que tampoco se financian. Para todas las escuelas ha sido terrible, dado que no se financia. La subvención que se paga por esos niños no cubre todos los gastos que implica (entrevistado N.º 7).

Lo expuesto confirma, en todas sus líneas, el discurso mencionado: 1) la necesidad de implementar para los jefes DAEM una gestión más autónoma en lo técnico y financiero; 2) la dificultad de acometer esta empresa en los municipios por los criterios políticos y la baja institucionalización de sus procesos, incluyendo aspectos normativos en esta materia, y 3) la importancia de dotar estas instancias de capacidad técnica para cometer esas tareas.

Debate y propuestas

Las funciones más relevantes de los jefes DAEM, aquellas derivadas tanto de las normas como de las prácticas más recurrentes, se relacionan esencialmente con la gestión financiero-organizacional y, en menor grado, con la gestión pedagógica. Ello responde a dos situaciones complejas que afectan la institucionalidad de la educación pública chilena: 1) una dependencia del alcalde, como autoridad máxima, quien delega en el DAEM diversas atribuciones, pero esencialmente son del sostenedor y no del jefe DAEM, y 2) una débil organización operativa, que reduce el actuar del jefe DAEM en materias financieras, así como de manejo del personal docente y no docente.

Un segundo aspecto es la desvinculación operativa que se presenta en este nivel de gestión pública subnacional, entre la gestión financiera administrativa y la pedagógica. La primera reside en el municipio y la segunda en el Ministerio de Educación. Esta estructura, que ha operado desde hace más de tres décadas —no obstante los cambios normativos ocurridos—, ha llegado a su punto límite, siendo superada en los hechos, y cuesta entender que se mantenga la incomprensible dualidad de dependencia, lo que requiere de urgentes cambios.

En este escenario, la autoridad educativa comunal —el jefe DAEM— debe ser capaz de congeniar el hecho de que aún se ve como un cargo de confianza del alcalde, pese a que hay algunos cambios en el proceso de nombramiento hoy en proceso del Servicio Civil, aunque se mantiene la dependencia como "de confianza" que debe ser capaz de administrar debidamente, para lograr la autonomía que el cargo requiere, al tenor del marco legal actual. Sin embargo, como ha quedado en evidencia en el texto, se trata de una demanda central en su gestión y su exigencia ha sido recurrente en cada sección analizada.

¹³ Entidad pública que financia el sistema de alimentación escolar y de becas de mantención.

A pesar de lo señalado, hay una brecha importante entre las responsabilidades de las que el DAEM debe responder con respecto de las atribuciones que dispone para poder promover su adecuado cumplimiento. Ha sido mencionado, por los mismos jefes DAEM, que una alta dedicación de su tiempo la ocupan en el equilibrio financiero del sector, impulsado por los problemas en esta materia de la educación pública, derivados del modelo vigente. Estas tareas, que ciertamente —en algunos casos— son materias menores, corresponden a sanear deudas y hacer algunas tareas de gestión básica, indispensables para que el sistema escolar público comunal pueda funcionar. Solamente cuando estos aspectos sean resueltos, se podrá dar un paso hacia la gestión pedagógica.

La gran limitante en este plano son las atribuciones del jefe DAEM para poder implementar las propuestas pedagógicas que suscribe. Es decir, reiterar la complejidad operativa que asume el jefe DAEM al responsabilizarse por metas para las que no dispone de la mayor parte de las atribuciones que permitan su implementación. Este aspecto tensiona en gran medida su trabajo de gestión cotidiana, a lo que se suman las restricciones financieras del sistema público y las de manejo de personal, sin contar con el clientelismo político que emplean muchas autoridades comunales, ya que el sistema público de educación da espacio para ello.

En razón de lo expuesto, la exigencia por cambiar el sistema de financiamiento de la educación pública, desde los fundamentos, instrumentos y también montos asignados, es un elemento estratégicamente clave para dar sustentabilidad a este sector. De no ocurrir esta modificación —como indican los entrevistados—, es imposible pensar en resultados muy diferente, aunque haya una organización independiente del alcalde, como plantea el proyecto en debate en el parlamento (Agencias Locales de Educación), pero que no cambia radicalmente el modelo de financiamiento.

Por cierto, el fortalecimiento de la educación pública requiere indisolublemente de lo que se ha llamado "desalcaldizar la educación", junto al componente de desmunicipalización del sistema público. Estas consideraciones se comprenden como la necesidad de generar corporaciones territoriales de derecho público —incluyendo varias comunas—, lo que implica un cambio radical respecto a la situación actual, cuestión que sí está considerada en la reforma objeto de este estudio, que debe ir acompañado además de la transformación financiera. A esto deben sumarse nuevas prácticas de trabajo docente y directivas, mayores atribuciones directivas y mejoras generalizadas del sistema, que impacten positivamente la educación en su sentido pleno y operacional, materias que la reforma no consolida debidamente; es decir, si bien se trata de una nueva institucionalidad, la

autonomía de los líderes no está del todo resguardada de la autoridad superior.

Los requerimientos de esta institucionalidad, debatidos en distintos ámbitos, se resumen en lo siguientes: la selección de directivos por el sistema de Alta Dirección Pública; la gestión superior de las corporaciones por gobiernos corporativos con representantes del Estado subnacional en sus diversos ámbitos, integrando también a los principales actores institucionales del sistema; un financiamiento sólido y responsable; metas de logros de acuerdo con la línea de base de la cual se es parte y, ciertamente, una normativa legal consistente en este plano. La proyección de las reformas en debate es un avance en esta materia, pero se requiere mayor profundización en la descentralización, cuestión que la reforma en este campo no recoge con fuerza necesaria de las necesidades.

Referencias bibliográficas

- Atria, F. (2014). *Derechos sociales y educación: un nuevo paradigma de lo público*. Santiago de Chile: LOM.
- Ball, S. (2009). Privatising education, privatising education policy, privatising educational research: network governance and the 'competition state'. *Journal of Education Policy*, 24(1), 83-99. doi:10.80/2680930802419474.
- Bardin, L. (1996). *Análisis de contenido*. Madrid: Akal.
- Bellei, C., Cabalin, C., & Orellana, V. (2014). The 2011 Chilean student movement against neoliberal educational policies. *Studies in Higher Education*, 39(3), 426-440. doi:/10.1080/03075079.2014.896179.
- Bellei, C., Valenzuela, J., Vanni, X., & Contreras, D. (2014). *Lo aprendí en la escuela. ¿Cómo se logran procesos de mejoramiento escolar?* Santiago de Chile: Centro de Investigación Avanzada en Educación de la U. de Chile y Unicef.
- Bertoglia, L., Raczynski, D., & Valderrama, C. (2011). *Treinta años de política educativa descentralizada con efectos tardíos en calidad y equidad de la educación. ¿Ausencia de enfoque territorial?* Santiago de Chile: RIMISP.
- Bourdieu, P. (1997). *Razones prácticas, sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- [Cedle] Centro de desarrollo del Liderazgo Educativo. (2017). *Hacia un desarrollo sustentable de las capacidades de liderazgo educativo. Informe Cedle de Política Educativa*. Santiago de Chile: Cedle.
- Chile. (1990). *Ley N.º 18.956 Reestructura el Ministerio de Educación Pública*. Santiago: Ministerio de Educación.
- Chile. (1998). *Decreto con Fuerza de Ley N.º 2 Fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado del Decreto con Fuerza de Ley N.º 2, de 1996, Sobre Subvención del Estado a Establecimientos Educativos*. Santiago: Ministerio de Educación.
- Chile. (2010). *Decreto con Fuerza de Ley N.º 2-20.370 Fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N.º 20.370 con las normas no derogadas del Decreto con Fuerza de Ley N.º 1, del 2005*. Santiago: Ministerio de Educación.
- Chile. (2011). *Ley N.º 20.501 Calidad y Equidad de la Educación*. Santiago: Ministerio de Educación.

- Chile. (1974). *Ley N.º 20.529 Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización*. Santiago: Ministerio de Educación.
- Chile. (1974). *Decreto Ley 575 Regionalización/Chile Descentralización Administrativa*. Santiago: Subdere y Ministerio del Interior.
- Chile. (2005). *Decreto con Fuerza de Ley N.º 29-18.834 Fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N.º 18.834, Sobre Estatuto Administrativo*. Santiago: Ministerio del Interior.
- Chile. (2005). *Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Decreto con Fuerza de Ley N.º 1-19.175 Fija el Texto Refundido, Coordinado, Sistematizado y Actualizado de la Ley N.º 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional*. Santiago: Ministerio del Interior.
- Chile. (2006). *Decreto con Fuerza de Ley N.º 1-18.695 Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N.º 18.695, Orgánica Constitucional De Municipalidades*. Santiago: Subdere y Ministerio del Interior.
- Chile. (2007). *Ley N.º 20.174 Crea La XIV Región de los Ríos y la Provincia de Ranco en su territorio*. Santiago: Subdere y Ministerio del Interior.
- Chile. (2007). *Ley N.º 20.175 Crea la XV Región de Arica y Parinacota y la Provincia del Tamarugal en la Región de Tarapacá*. Santiago: Subdere y Ministerio del Interior.
- Cunil, N. (2004). La descentralización de la descentralización de la política social. ¿Qué hemos aprendido? En R. Gomà & J. Jordana (coord.), *Descentralización y políticas sociales en América Latina* (pp. 41-52). Barcelona: Fundación CIDOB.
- Corbetta, P., & Fraile, M. (2003). *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: McGraw Hill.
- Cox, C. (2011). Currículo escolar de Chile: génesis, implementación y desarrollo. *Revue Internationale d'éducation de Sèvres*, 56(Abril), 51-61.
- Donoso, S. (2013). *El derecho a educación Chile. Nueva ciudadanía tras el ocaso neoliberal*. Santiago: Bravo y Allende.
- Donoso, S., & Schmal, R. (2009). *Introducción a la economía de la educación: el fenómeno educativo y su connotación económica*. Talca: Universidad de Talca.
- Donoso, S., & Arias, O. (2011). Diferencias de escala en los sistema de educación pública en Chile. *Ensaio Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 19(71), 283-306.
- Donoso, S., & Arias, O. (2013). Desplazamiento cotidiano de estudiantes entre comunas de Chile: evidencia y recomendaciones de política para la nueva institucionalidad de la educación pública. *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 39(116), 39-73.
- Daughters, R., & Harper, L. (2007). Fiscal and political decentralization reforms. En E. Lora (ed.), *The State of State Reform in Latin America* (pp. 213-261). Washington: Standford University, World Bank y Inter-American Development Bank.
- Di Gropello, E. (1999). Los modelos de descentralización educativa en América Latina. *Revista de la Cepal*, 68, 153-170.
- Escobar, J., & Cuervo, A. (2008). Validez de contenido y juicio de expertos: una aproximación a su utilización. *Avances en Medición*, 6, 27-36.
- Falabella, A. (2007). Descentralización en educación: relaciones amorodio con el Estado. *Revista Docencia*, 31, 12-21.
- Finot, I. (2007). Los poceros de descentralización en América Latina. *Investigaciones Regionales*, 10, 173-205.
- Friedman, M. (1980). ¿Qué falla en nuestras escuelas? En M. Friedman & R. Friedman (eds.), *Libertad de elegir* (pp. 211-264). Madrid: Orbis.
- Hanson, M. (1997). *La descentralización educacional: problemas y desafíos*. (Documento de Trabajo, N.º 9). Santiago: PREAL.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2003). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill.
- Hsieh, Chang-T., & Urquiola, M. (2006). The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program. *Journal of Public Economics*, 90, 1477-1503.
- Jofré, G. (1988). El sistema de subvenciones en educación: la experiencia chilena. *Estudios Públicos*, 32, 193-237.
- Llancar, C. (2009). Descentralización: la experiencia chilena, un estudio sobre los gobiernos regionales. *Tékhne: Revista de Estudios Politécnicos*, 11(7), 145-171.
- Marcel, M. (2012). *Modelos alternativos de descentralización y la experiencia chilena*. Santiago: Cieplan.
- Marcel, M., & Raczynski, D. (2009). *La Asignatura Pendiente. Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile*. Santiago de Chile: Cieplan y Uqbar.
- Martinic, S., & Elacqua, G. (eds.). (2010). *¿Fin del Ciclo? Cambio en la Gobernanza del Sistema Educativo*. Santiago: Unesco y Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Mizala, A., & Torche, F. (2012). Bringing the schools back in: the stratification of educational achievement in the Chilean voucher system. *International Journal of Educational Development*, 32(1), 132-144. doi:10.1016/j.ijedudev.2010.09.004.
- Meade, B., & Gershberg, A. (2006). "Accountability" de la reforma educativa en América Latina: ¿Cómo puede o no la descentralización aumentar la "accountability"? Santiago: Preal.
- Mejía, C., & Anatasio, O. (2008). *Descentralización en América Latina*. España: Instituto de Estudios Fiscales.
- Núñez, I., & Weinstein, J. (2010). Chile: una reforma educacional ¿sin reforma del Ministerio? (1990-2007). En I. Aguerrondo (coord.), *Institucionalidad de los Ministerios de Educación. Los procesos de reforma Educativa de Argentina y Chile de los años 90'* (pp. 95-220). París: Unesco.
- Prawda, J. (1992). *Educational decentralization in Latin America: lessons learned*. Working Paper N.º 27. Washington: World Bank.
- Rápalo, R. (2003). *Los procesos de descentralización educativa en América Latina y lineamientos de propuesta para la descentralización educativa en Honduras*. Tegucigalpa: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rivas, A. (2015). *América Latina después de PISA: lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015)*. Buenos Aires: Cippec.
- [Subdere] Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2009). *Descentralización en América Latina: un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina*. Santiago: Subdere.
- Stramiello, C. I. (2010). Sistemas educativos modernos para América Latina. *Revista Española de Educación Comparada*, 16, 393-412.
- Sapelli, C. (2006). *Desafíos del sistema educativo: la subvención preferencial*. Serie Temas de Agenda Pública, Año 1, N.º 1. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica. Recuperado el 25 de enero del 2013 de <http://www.politicaspUBLICAS.uc.cl/media/publicaciones/pdf/20100622170943.pdf>.
- Tedesco, J. C. (2012). *Educación y justicia social en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Valenzuela, J., Bellei, C., & De los Ríos, D. (2014). Socio-economic school segregation in a market oriented educational system. The case of Chile. *Journal of Education Policy*, 29 (2), 217-241.