

LOS NIVELES INTERMEDIOS DEL SISTEMA ESCOLAR CHILENO: POSIBILIDADES Y LIMITACIONES PARA LA EQUIDAD

Marcela Román y Álvaro Carrasco

1. LA IMPORTANCIA DEL NIVEL INTERMEDIO EN LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA ESCOLAR

A partir de mediados de la década del setenta, los sistemas educativos latinoamericanos, siguiendo una tendencia más generalizada en relación con el lugar del Estado, la comunidad y el mercado, sufrieron modificaciones tanto en su regulación, como en su financiamiento, y provisión. Estas modificaciones, que comenzaron a verse a partir de la década de 1980, se profundizaron durante la década de 1990. Según datos recolectados por la OECD (1998, 2000), durante la última década del siglo XX el financiamiento de la educación experimentó un crecimiento de fuentes de financiamiento no estatales y una descentralización de las fuentes estatales hacia los niveles locales. Durante este período, los sistemas educativos pasaron por un doble proceso regulatorio: i) una disminución de la cantidad de campos regulados por el Estado por un lado y ii) un cambio en la naturaleza de las regulaciones que implicó el tránsito desde la regulación de procesos a la regulación de resultados (Dale, 1999). Finalmente en el campo de la provisión, las variaciones tanto en la regulación como en el financiamiento crearon las condiciones de existencia y posibilidad para que nuevos actores extra estatales se constituyeran como proveedores de los servicios educativos (OECD, 2000).

Estas modificaciones de tipo general experimentadas durante la década de 1990 en los sistemas educativos, dieron lugar a que se configuraran políticas educativas específicas. La descentralización de los sistemas educativos, la penetración de mecanismos de mercado en la coordinación de acciones, la reestructuración de los esquemas laborales basados en la flexibilización de regulaciones, y la devolución del manejo de las instituciones a las escuelas (Rhoten, 2000), fueron algunas de las formas que tomaron estas políticas. En Chile en la década de los ochenta se dio inicio a una reforma importante a la estructura y funcionamiento del sistema, en la cual se delegó la administración escolar pública a las municipalidades y a sostenedores privados subvencionados. Dicha estructura perdura sin modificaciones importantes hasta el día de hoy y el funcionamiento del sistema ha sido muy debatido, sobre todo, ante los insuficientes indicios de mejoras en términos de calidad y equidad educativa.

Transcurridos más de 25 años de este proceso que delegó a los municipios la administración de la educación pública, aparece relevante analizar su viabilidad, posibilidades, limitaciones y efectos, particularmente en términos de calidad y equidad educativa. Si bien es cierto, algunas investigaciones y miradas evaluativas de la reforma han abordado la descentralización chilena (Di Gropello, 1999; Serrano *et al.* 2001; García-Huidobro y Sotomayor, 2003; Cox, 2003), este estudio centra su mirada en el nivel intermedio del sistema educativo, espacio en donde los municipios comparten responsabilidades, protagonismo y relevancia con las direcciones de educación provincial, dependientes del Ministerio de Educación. Particularmente se profundiza en la articulación del nivel municipal con las instancias organizacionales superiores e inferiores, a través de la normativa que

regula la toma de decisión, así como desde la propia práctica de los actores que toman decisiones en el campo educativo en dicho nivel.

La importancia de focalizar la investigación en los niveles intermedios está dada por su condición de mediadores entre lo macro y lo micro del sistema educativo y por tanto, espacios claves a la hora de garantizar la calidad y equidad en todas las escuelas que funcionan bajo su administración y jurisdicción. En efecto, las políticas son procesos, construcciones sociales, que implican codificaciones y decodificaciones en base a las diferentes representaciones de los distintos actores involucrados, lo que implica múltiples negociaciones y renegociaciones en la variedad de niveles que atraviesan. Los actores del nivel intermedio ocupan así, un lugar estratégico debido a que la información que emana y se define en el gobierno central pasa por este nivel para llegar a la escuela, al mismo tiempo que lo atraviesa y ‘sube’ desde las escuelas para llegar a los miembros de la burocracia central, convirtiéndose en agentes recontextualizadores de los discursos que se producen en los niveles macro que operan como mediadores entre los planos de la producción y reproducción del discurso y las prácticas escolares cotidianas (Jephcote y Davies, 2004).

Numerosas investigaciones en otros países —sobre todo anglosajones— evidencian la complejidad de considerar a los niveles intermedios solamente como ejecutores de las políticas diseñadas en los niveles superiores (Anderson 2003, Tagneri, 2003; Withbourn, 2000; Derrington, 2000). De dichos estudios se aprende que la acción del nivel intermedio puede influir de un modo significativo en las experiencias educativas que se dan en las escuelas, permitiendo por ejemplo pasar de sistemas fragmentados donde todo depende de cada escuela, a sistemas integrados orientados a que todas las escuelas de una comunidad brinden una igual educación de calidad. Un adecuado funcionamiento del nivel intermedio también contribuiría a mejorar la eficiencia en función de las necesidades locales y, por supuesto, demandaría una reorganización del nivel central (Carrasco *et al.*, 2000).

Por último, cabe señalar que el análisis de estos espacios intermedios, estudiado desde el punto de vista de la forma de gobierno y su incidencia en la posibilidad de implementar estrategias a favor de la equidad de forma exitosa, tiene escasos antecedentes en los países latinoamericanos donde incluso el conocimiento respecto a las diferentes formas en que este nivel se operacionaliza es más bien insuficiente.

2. EL NIVEL INTERMEDIO DEL SISTEMA EDUCATIVO CHILENO

2.1. Políticas de descentralización

Las políticas de descentralización de Chile en los últimas décadas tienen dos momentos claros, unas bajo el régimen militar implementadas principalmente en los años ochenta y, las políticas de los gobiernos elegidos democráticamente, desarrolladas desde el inicio de la década de los noventa. La actual estructura tiene su origen en la denominada “Municipalización de la educación” (1980), que produjo el traspaso de todos los establecimientos públicos, primarias y secundarias, desde el Ministerio de Educación hacia las municipalidades y, en muy pocos casos, hacia Corporaciones de Administración Delegada¹, transformando el modo de financiamiento del servicio educativo mediante

¹ Se trata de Sostenedores Privados sin fines de lucro que administran establecimientos de Educación Secundaria Técnico Profesional, de propiedad del Estado.

un subsidio a la demanda y un fuerte incentivo al crecimiento del sector privado. Se instala así, y tras la búsqueda de una mayor eficiencia, la competitividad entre las instituciones y agentes encargados de proveer el servicio educativo, como parte de una política de estado más amplia que buscaba reducir el tamaño y gasto del Estado e incentivar una economía de mercado.

Con la llegada de los gobiernos democráticos de inicios de la década de los 90', se dio inicio a la Reforma Educativa del sistema. Desde este nuevo marco, se mantuvo la estructura de la educación pública: educación municipal y particular subvencionada, pero el gobierno central recuperó su rol conductor en la fijación de políticas curriculares y laborales. Se les entrega mayor autonomía a las escuelas a través de la promoción de la participación en el diseño curricular, se les proporciona fondos especiales para la implementación de Proyectos de Mejoramiento Educativos (PME) y se focaliza en los establecimientos que atienden a los más pobres y vulnerables.

Los distintos gobiernos democráticos post dictadura, han asumido como prioridad y su responsabilidad el aseguramiento de ciertos niveles de calidad y de equidad en el sistema educativo. Este desafío se ha visto reflejado en el diseño e implementación desde el Ministerio de Educación, de un conjunto de programas —focalizados y universales— orientados a atender temas de calidad y de equidad. La gran mayoría de programas, aunque diseñados centralmente, ha considerado una lógica de descentralización pedagógica tendiente a complementar la descentralización administrativa iniciada en los ochenta, promoviendo e impulsando una real descentralización en aquellos aspectos pedagógicos, considerados esenciales para el logro de las metas de calidad y equidad propuestas.

Actualmente en Chile, la gestión y administración de la educación es materia de competencias compartidas cuya descripción y análisis permite identificar cuatro niveles: i) un Nivel Central, constituido por el Ministerio de Educación; ii) un Nivel Regional, a cargo de las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación; iii) un Nivel Provincial, bajo la responsabilidad de las Direcciones Provinciales de Educación del Ministerio de Educación y iv) un Nivel Local, administrado por los organismos creados por las municipalidades para dicho efecto: Direcciones de Educación Municipal o Corporaciones de Educación Municipal. De manera paralela el sistema admite establecimientos educativos administrados por sostenedores privados (total o parcialmente). Entre ellos se cuentan los: a) Privados Subvencionados, que reciben el mismo tratamiento estatal en término de asignación de recursos que los municipales; b) Privados Pagados, financiados totalmente por sus usuarios y c) Establecimientos gratuitos financiados por Corporaciones educacionales de carácter privado. Así, las competencias de administración directa de los centros educativos están descentralizadas, para el caso de la educación básica y media, en las *municipalidades o entidades privadas*, existiendo tres tipos de administración de establecimientos educacionales, cuyos responsables se denominan Sostenedores:

- i) El Municipal, que es financiado principalmente por el Ministerio de Educación a través de la subvención.
- ii) El Particular Subvencionado, que recibe una subvención, de acuerdo al número de alumnos, pero que es administrado por particulares y pueden obtener otros modos complementarios de financiamiento.
- iii) El Particular Pagado, que no recibe ninguna subvención estatal y además los alumnos pagan su escolaridad.

De esta manera las escuelas en Chile se ven sometidas formalmente a una doble dependencia. Una de tipo administrativo y financiero que se canaliza en el ámbito comunal, a través del municipio o de

los sostenedores privados y otra de tipo técnico-pedagógico representado en el nivel provincial por las Direcciones de Educación Provincial.

2.2. Direcciones Provinciales de Educación: DEPROV

En Chile, el Ministerio de Educación (*Nivel Central*) se desconcentra en 13 Secretarías Regionales Ministeriales. A dichas Secretarías (SECREDOC), les corresponde planificar, normar y supervisar el desarrollo del proceso educativo en los establecimientos educacionales ubicados en cada una de las trece regiones del país, cautelando el cumplimiento de los objetivos y políticas educacionales y su correcta adecuación a las necesidades e intereses regionales. Para cumplir con dichos objetivos se estructuran —a nivel provincial— en los denominados *Departamentos de Educación Provincial (DEPROV)*. Existen 40 departamentos provinciales de educación a lo largo del país y su jurisdicción corresponde a una o más provincias o excepcionalmente parte de una provincia, pero siempre incluyendo comunas completas.

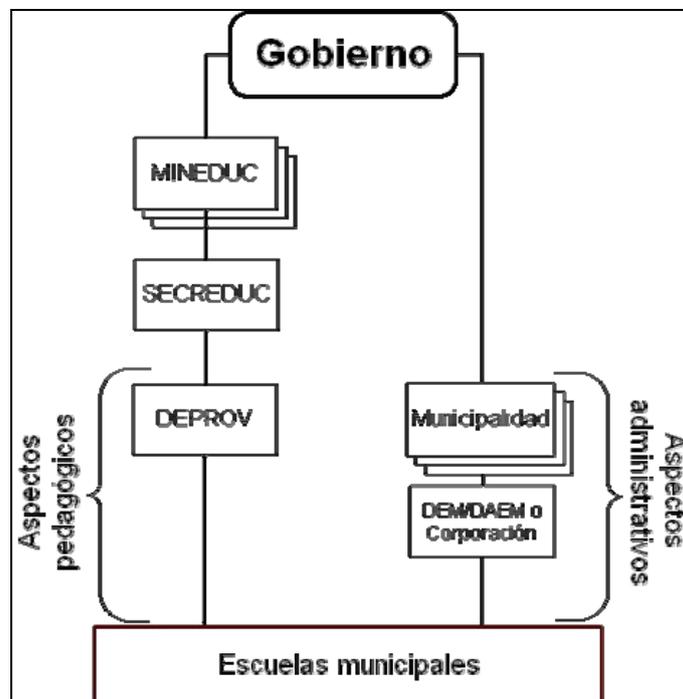
Las DEPROVs son así, las encargadas y responsables directas de la supervisión, asesoría técnico-pedagógica y de la inspección administrativa y financiera de los establecimientos escolares que reciben financiamiento público dentro de su jurisdicción.

2.3. Direcciones Municipales de Educación

La gestión y administración de las escuelas y liceos que forman parte de una comuna, se realiza a través de una Corporación Municipal o desde el Departamento de Administración Educacional Municipal. Chile cuenta, en el 2006, con 346 comunas. En 292 de ellas existe un Departamento de Educación Municipal. Las 54 comunas restantes, cuentan con la figura de una Corporación autónoma del municipio para atender los servicios sociales, entre ellos la educación. En dichos espacios radica la responsabilidad del funcionamiento de las escuelas, así como la administración de sus recursos, tanto humanos como financieros.

Asumiendo el marco conceptual del estudio que define el nivel intermedio como aquellas estructuras del sistema educativo que median entre el gobierno central (macro) y el nivel micro (escuelas y liceos) y que por sus funciones y atribuciones resultan estratégicas para la dinámica, procesos y las prácticas escolares, el nivel intermedio considerado para el caso chileno estará conformado por *las Direcciones Provinciales y los Municipios bajo tal dirección*. Son estas dos instituciones públicas y sus actores, quienes se encuentran más cerca de las escuelas. El esquema a continuación muestra la ‘doble’ dependencia a la que se ven sometidas las escuelas y liceos que reciben financiamiento estatal en Chile e identifica el *Nivel Intermedio* del sistema. Dado que la investigación se circunscribe sólo a las escuelas de administración pública, el esquema no incluye a las particulares, sean éstas privadas o subvencionadas por el Estado.

CUADRO 1. NIVEL INTERMEDIO DEL SISTEMA EDUCATIVO CHILENO, EN RELACIÓN A LAS ESCUELAS PÚBLICAS MUNICIPALES



La enorme heterogeneidad de las comunas en Chile (tamaño, población, ubicación geográfica, recursos y presupuesto anual, entre otros), determina también distintos tipos de 'niveles intermedios', haciendo aún más complejo el análisis de posibilidades y limitaciones de normativas universales que enmarcan y definen roles y funciones en estos espacios y entre niveles.

3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación se plantea describir el rol de los niveles intermedios del sistema educativo y analizar la forma en que dichos niveles gobiernan las escuelas en América Latina, particularmente desde la comparación de funciones y atribuciones que cumplen dichos niveles en Argentina, Chile, Colombia y Perú. Desde este marco se definen los siguientes objetivos para el caso de Chile:

- Describir quiénes deciden, cómo se decide y sobre qué se decide en el nivel intermedio de gobierno del sistema educativo chileno. Esto se realizará a través del análisis de la legislación vigente y las prácticas reales del nivel intermedio.
- Identificar las funciones desempeñadas, así como las acciones implementadas desde el nivel intermedio de gobierno del sistema educativo chileno, en relación a la equidad.
- Describir y analizar las estrategias y mecanismos de articulación entre los niveles macro y micro con el nivel intermedio del sistema educativo.
- Identificar los principales cambios necesarios de incorporar en la actual normativa, de manera de optimizar el funcionamiento del nivel intermedio del sistema educativo chileno en vista de favorecer el logro de la equidad.

4. ESTRATEGIA METODOLÓGICA

La investigación de índole cualitativa y de carácter exploratorio, se realizó durante el año 2005. El estudio requirió la revisión y análisis de la legislación vigente relacionada y se implementó a través de estudios de caso, en cuya selección se consideraron criterios prácticos y teóricos.

La investigación recoge así, información a nivel de las reglas formales (reglamentos, leyes, estatutos vigentes, organigramas, correspondencia oficial entre niveles) e informales (entrevistas semi-estructuradas con los actores) a fin de obtener una mirada lo más exhaustiva posible del escenario real del proceso de toma de decisiones en el nivel intermedio o *mezzo*.

4.1. La Macro Normativa Analizada

En esta investigación se revisaron y analizaron las siguientes leyes, decretos y sus modificaciones:

1. Constitución Política de la República, aprobada en 1980
2. Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, aprobada en 1990 (LOCE)
3. Estatuto Docente, Ley N° 19.070 del año 1991
4. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de 1983 (Ley N°18.695)
5. Conjunto de leyes y normativas legales aprobadas y reformulados por el Congreso del Estado Chileno, que afectan directamente el funcionamiento del Sistema Educativo en cada uno de sus niveles.

4.2. Estudio de casos

Los criterios de la selección de los niveles intermedios (casos) contemplaron la necesaria comparabilidad inter-países, así como las particularidades de la organización y estructura del sistema educativo chileno. En una primera etapa fue seleccionada la Región, luego la Provincia y finalmente la comuna. La muestra considera dos regiones: Metropolitana y VII Región. La inclusión de la Región Metropolitana se debe a que ella contiene la capital política del país (Santiago), mientras que la VII Región se ha elegido teniendo en consideración su ubicación geográfica (distante del nivel central) así como el tamaño, número y tipo de establecimientos educativos bajo su jurisdicción. En la Región Metropolitana —a nivel provincial— se selecciona la Dirección de Educación Provincial que contiene la comuna de Santiago (Departamento Provincial Centro); mientras que en la VII Región se trata de la Dirección Provincial de Talca, que contiene la comuna capital de dicha provincia: Talca, la cual es de un tamaño poblacional similar a Santiago y alberga establecimientos rurales y urbanos que imparten educación básica y media (secundaria). Adicionalmente y como una forma de explorar el efecto del manejo de recursos y presupuesto de las comunas se incluye —en la Región Metropolitana— una segunda Dirección Provincial (DEPROV Oriente). En su interior se selecciona la *comuna de Peñalolén*, de gran variedad y heterogeneidad socioeconómica de su población escolar, pero que cuenta un presupuesto bastante menor y menos recursos que la comuna de Santiago. Esto permite indagar al interior de la Región Metropolitana en dos Direcciones de Educación Provincial y dos Municipios, en tanto niveles intermedios. En cada comuna, se selecciona una o dos escuela básicas, para revisar la micro normativa y entrevistar a sus directores.

De este modo, fueron seleccionadas 3 Comunas y sus respectivas Direcciones de Educación Provincial, las que se constituyen en una muestra de tres “niveles intermedios”: i) Comuna de Santiago/Dirección Provincial Centro; ii) Comuna de Peñalolén/Dirección Provincial Oriente; iii) Comuna de Talca/Dirección Provincial de Talca.

Ciudad	DEPROV	Comuna
Santiago	Santiago Oriente	Peñalolén
Santiago	Santiago Centro	Santiago
Talca	Talca	Talca

4.3. Los actores

Se realizaron entrevistas semi-estructuradas en profundidad a:

- Directores Provinciales de Educación (DEPROV de las Provincias de Santiago, Peñalolén y Talca)
- Alcaldes de las tres comunas
- Directores de Educación Municipal (DAEM y DEM de las comunas de Santiago, Peñalolén y Talca)
- Supervisores Técnicos–Pedagógicos de las DEPROV’s a cargo de las escuelas en las tres comunas
- Directores de escuelas municipales de las comunas de Santiago, Peñalolén y Talca.

4.4. Instrumentos

Se realizaron pautas de entrevistas semi-estructuradas que exploraban las siguientes grandes dimensiones en las autoridades políticas y técnicas de nivel intermedio, así como en los directores de escuelas municipales:

- a) Atribuciones y objetivos del Nivel Intermedio (DEPROV y Municipio);
- b) Estructura y organización;
- c) Interacción entre los niveles del sistema;
- d) Límites de la normativa para la gestión;
- e) Representación social de la equidad.

5. PRINCIPALES HALLAZGOS

5.1. ¿Quiénes deciden; cómo se decide y sobre qué se decide en el nivel intermedio del sistema educativo chileno?

El análisis de la normativa que regula el sistema educativo chileno muestra claramente como la reforma ha seguido dos líneas paralelas que han impedido una verdadera descentralización, convirtiendo el servicio educativo en fuente de conflictos y tensiones entre los distintos niveles del

sistema, principalmente en el nivel intermedio. En efecto, mientras que las funciones de planificación y fiscalización educativa son atribución y responsabilidad del Ministerio de Educación a través de las Direcciones Provinciales, la administración del sistema recae legalmente en los municipios. Lo anterior ha fragmentado la educación pública al tener que gestionar separadamente lo técnico-pedagógico de lo administrativo. Esta doble dependencia de las escuelas (del municipio y el Ministerio), es una perfecta excusa para la ineficiencia y deterioro de la calidad y equidad del sistema.

Las principales atribuciones en el caso de las Direcciones de Educación aluden a la supervisión de la implementación del currículum, programas educativos (focalizados y universales) y control de la subvención escolar. Así, mientras las DEPROV's tienen las atribuciones legales para la supervisión y asesoría técnico-pedagógica a las escuelas y liceos a nivel provincial, carecen de atribuciones para organizar y gestionar los recursos humanos y materiales que permitan un mejor servicio educativo para cada establecimiento bajo su jurisdicción. Su papel en los ámbitos administrativos y financieros, se circunscribe a una función de inspección para validar la dotación docente necesaria en cada escuela o la matrícula y asistencia para hacer llegar el pago de las subvenciones.

Por su parte, las atribuciones legales para el caso de los municipios, se centran en el control de la dotación docente (cantidad, permisos, licencias médicas, cambios y rotaciones, contratación y despido entre otros), remuneraciones del personal administrativo y docente. El manejo y distribución de la subvención, es también atribución del municipio, siendo el departamento o corporación quien tramita, recibe y distribuye dichos montos Sin embargo, se ven excluidos del control, supervisión y de las decisiones en el ámbito pedagógico, a pesar que existe cierto margen legal para ello.

Esta desconexión estructural entre lo administrativo-financiero y lo técnico-pedagógico, hace que nuestro sistema sea frágil y muy vulnerable ya que al no existir un marco regulatorio que obligue a mirar, gestionar y proyectar la educación integrando todas sus dimensiones, las articulaciones y coordinaciones que permiten la entrega de un servicio educativo de calidad, resulta de la buena voluntad, de la capacidad de negociación o de una mirada más especializada que radica en los actores que detentan autoridad a nivel intermedio.

Resulta interesante constatar como las municipalidades están aprovechando los espacios que deja la ley para asumir funciones de índole técnico-pedagógicas. Esto se observa sobre todo en las municipalidades con más recursos y con equipos técnicos competentes. Junto a ello, es destacable también la centralidad que adquiere la educación para los actores políticos y técnicos de los municipios considerados. En efecto, en nuestras entrevistas, las autoridades municipales manifestaron que han asumido la educación con una de las prioridades de su gestión. Hoy el consenso es mayor en relación a que las municipalidades tienen una importante responsabilidad y rol que cumplir en la calidad de los servicios educativos que se ofrecen en las escuelas públicas. Esto explica en parte, los importantes esfuerzos que se están emprendiendo en tal dirección desde estos espacios. Estos esfuerzos se operacionalizan de distintas maneras en las distintas municipalidades en función de las perspectivas, los diagnósticos, énfasis y prioridades locales y por cierto de los recursos disponibles. Es necesario hacer notar que estas iniciativas emergentes, hacen que ciertas acciones de las municipalidades y del Ministerio o de las Direcciones Provinciales se traslapen.

Se constata una cierta redefinición espontánea del rol de las municipalidades que exige comunicación y articulación con órganos ministeriales como la supervisión; surge así la necesidad reflexionar sobre una reconfiguración de la actual manera en que se despliegan y supervisan los

programas educativos. Esta nueva actitud es reconocida y valorada desde las escuelas, a través de sus directores, mientras que desde las DEPROV's se observan con cautela y cierto recelo, sobre todo cuando se asumen tareas de tipo pedagógico, pues se interpretan como acciones propias de su ámbito de competencia. Al respecto y aunque los funcionarios y autoridades ministeriales reconocieron la importancia del rol de las municipalidades, más allá de lo administrativo, estos últimos se quejan de no contar con un reconocimiento oficial, formal que garantice una mejor articulación con las instancias ministeriales actualmente existentes. Por lo general, las relaciones entre las DEPROV y las municipalidades son escasas y cuando se dan son principalmente de carácter informativo o de planificación acciones en paralelo.

Resulta interesante resaltar que entre las acciones emprendidas en el plano educativo y consideradas importantes por las municipalidades, están la evaluación del desempeño docente y del rendimiento de alumnos, de apoyo y capacitación para generar e implementar Proyectos Educativos, de fortalecimiento de la gestión escolar y el desempeño de los maestros, así como la implementación de mecanismos para aumentar matrícula y retener alumnos, mejorar la incorporación de las familias y la comunidad o la reorganización de liceos técnicos profesionales entre otros. Estas intervenciones exigen que las municipalidades dispongan de sólidos equipos técnicos, lo cual es una tendencia y apuesta en las tres comunas que formaron parte de la investigación, aunque nuestra experiencia en estudios e intervenciones anteriores nos muestran que estas fortalezas técnicas están ausentes en municipalidades más pequeñas o con menos recursos.

Al respecto cabe señalar, que las administraciones municipales, en forma voluntaria, pueden asignar fondos adicionales a los de la subvención, para apoyos técnicos, insumos materiales y gastos de funcionamiento de los sistemas escolares locales que de ellas dependen. La realidad financiera de los municipios hace necesario el aporte adicional para cualquier acción de apoyo extra en educación. En efecto, de acuerdo a lo informado por los actores de nivel intermedio, los recursos provenientes de la subvención cubren apenas (y en algunas ni siquiera eso) el financiamiento de los salarios de los profesores municipales. Así, los fondos disponibles a través del nivel central, claramente no son suficientes para mejorar la calidad de la educación municipal. Sólo los municipios que cuentan con más recursos pueden disponer de fondos especiales para prestaciones laborales o educativas adicionales a las que define la ley.

La investigación muestra también como y contradictoriamente a los propósitos de la descentralización, son casi inexistentes los ajustes o innovaciones a los planes y programas del Curriculum Nacional Obligatorio. Esto a pesar que la ley faculta a los municipios (DEM/Corporaciones) y a las escuelas para introducir modificaciones que, respetando los objetivos y contenidos mínimos, los hagan más pertinentes y relevantes al contexto y características de la población escolar atendida. Curiosamente, la pertinencia educativa forma parte del discurso de todos los alcaldes entrevistados, sin que este se vea reflejado en acciones concretas emprendidas desde sus municipios.

Las municipalidades son los empleadores y los responsables de la administración de los recursos humanos de las escuelas. La definición de la dotación docente es definida a partir del diagnóstico y proyecciones que realizan las municipalidades, pero mediada a través de la Dirección Provincial correspondiente, ya que requiere de su aprobación. Por su parte, la selección de los nuevos docentes se rige por procesos establecidos por ley que se operacionalizan y contextualizan en el nivel municipal, recayendo en los municipios, la selección final de estos profesionales.

El desarrollo profesional de los docentes descansa en el nivel central del MINEDUC pero las municipalidades pueden, y de hecho en algunos casos lo hacen, desarrollar programas de capacitación propios. Los mecanismos y criterios de la evaluación del desempeño docente se definen en el nivel central y las municipalidades asumen el rol de implementar dicho proceso.

Por otra parte, las municipalidades tienen un estrecho margen para contratar, despedir y mover a los profesores debido a las excesivas protecciones que se establecen en el Estatuto Docente. A juicio de la totalidad de los entrevistados, estas limitaciones constituyen uno de los obstáculos más importantes para los esfuerzos por mejorar la calidad de la educación.

5.2. Estrategias y mecanismos de articulación entre los niveles macro y micro con el nivel intermedio del sistema educativo

El tipo de relación que predomina en la mayoría de los niveles intermedios, es la acción independiente de municipios y direcciones provinciales que separa lo técnico pedagógico de lo netamente administrativo. Por el momento esta articulación descansa en las voluntades y perspectivas de las autoridades municipales y provinciales. Cuando se dan encuentros estos son primordialmente de carácter informativo y de coordinación de actividades paralelas, sin que se compartan objetivos o metas o se planifiquen estrategias para mejorar y fortalecer la calidad y equidad de la educación en los establecimientos a su cargo. Por su parte, las escuelas municipales se encuentran presas y muchas veces inmovilizadas, producto de esta falta de coordinación en la gestión. Se trata de una relación, que en lo formal e informal ha de construirse cada vez que hay cambio de alcaldes, jefes de educación comunal o directores provinciales. A pesar de ello, desde los directores, se recoge una mirada más positiva respecto de su relación con las direcciones municipales en desmedro de la mantenida con las provinciales. Se habla de un intercambio y diálogo fructífero y participativo, con espacios para recoger opiniones, tomar decisiones, coordinar, informar y planificar.

Es interesante constatar el gran consenso que existe entre los distintos actores de nivel intermedio, en cuanto al tipo de relación/articulación que debe darse entre los municipios y las DEPROV's —para fortalecer la educación pública en las comunas—. Se trata de construir y alcanzar una relación de total cooperación y articulación, que supere las dificultades y actuales obstáculos propios de la normativa y características de los actores. La búsqueda en tal sentido, se orienta a encontrar espacios para discutir y consensuar objetivos y estrategias que rompan con esta división normativa que regula y limita a lo administrativo vía lo municipio y lo técnico vía la DEPROV.

5.3. Funciones y acciones en relación a la equidad

Las estrategias pro-equidad más importantes surgen primordial aunque no exclusivamente del nivel central del MINEDUC. La discriminación positiva ha sido una sensibilidad instalada en muchos programas y políticas generadas desde el nivel central, iniciativa valorada y demandada desde los niveles intermedios (comunal y provincial). Más aún, nos atrevemos a decir que la focalización se percibe como la gran acción en pro de la equidad, sin llegar a cuestionar sus posibilidades y límites, dependiendo de los contextos y condiciones. Así y entre las medidas concretas para aportar y disminuir la inequidad educativa en sus comunas y provincias se señala en primer lugar la mantención y supervisión de la focalización educativa; ciertas políticas de retención y aumento de la matrícula en las escuelas municipales y el fortalecimiento de los proyectos educativos (PEI) a través de la participación —sobre todo de los docentes y la refocalización, destinada a apoyar más fuertemente a las escuelas con mayores dificultades al interior de las ya focalizadas—.

Otras acciones y estrategias reguladoras de las inequidades educativas son: asignaciones salariales especiales, subvenciones adicionales para la educación especial, garantías para incluir a un cierto porcentaje de población vulnerable en los centros que reciben subvención, becas para estudiantes en riesgo, protecciones para la no expulsión de estudiantes, o la flexibilidad curricular que busca la pertinencia.

Algunas municipalidades prestan particular atención a escuelas vulnerables que no caen en la categoría de focalizadas por la DEPROV. La discriminación positiva se observa así en dos instancias, desde las políticas ministeriales (entre las que se incluye la focalización de la supervisión) y desde las municipalidades. Otras de las acciones pro-equidad observadas en el nivel comunal son las organización de comisiones de docentes por disciplina para apoyar a los docentes más débiles; programas educativos de apoyo (pre-universitarios) para alumnos de escasos recursos y buenos rendimientos que postulan a la educación universitaria. La contextualización de las iniciativas pedagógicas que surgen desde las municipalidades aporta a la pertinencia de los servicios educativos y, en este sentido, puede ser entendida como un factor favorable para la equidad y calidad educativa.

Los actores de nivel intermedio proporcionaron sus recomendaciones y sugerencia para avanzar en términos de equidad. Entre ellas destacan la entrega de recursos adicionales a los provenientes de la subvención escolar; la implementación de procesos de evaluación del desempeño profesional, tanto docente como directivo; la exigencia de resultados y cumplimientos de ciertas metas en relación con la entrega de recursos y el aporte de empresas y organismos privados a la educación comunal entre otras iniciativas. Es interesante destacar la predisposición y total adhesión de los actores intermedios a un sistema que vele por la responsabilidad y la rendición de cuenta de las instituciones y actores en educación. En particular e independiente del color político, se señala la necesidad de exigir resultados para la entrega de recursos, ya que de lo contrario no habrá mayores avances en cuanto a calidad y equidad.

5.4. Implicaciones de la normativa y de las acciones del nivel intermedio en relación a la equidad.

En un contexto con fuertes desigualdades sociales e injusta distribución de ingreso y capitales culturales, sólo la acción en el campo educativo resulta insuficiente para igualar oportunidades a todos los estudiantes, independiente de su condición socioeconómica. Es posible avanzar en disminuir algunas brechas, pero ellas seguirán abiertas y con una fuerte tendencia a separarse una y otra vez. Sabemos y hemos aprendido que la equidad educativa no le compete sólo al sistema escolar ni a las políticas educativas. Es un desafío país y como tal se debe asumir desde el Estado y la Sociedad Civil de forma transversal e inter-sectorialmente. Estamos convencidos que el Chile hoy hay una alta sensibilidad y consenso social al respecto.

Desde las autoridades de nivel intermedio, el concepto de equidad educativa aparece relacionado con contenidos y tipos de aprendizajes que se deben intencionar en los alumnos; con los resultados concretos de esos aprendizajes logrados y la articulación de lo propiamente educativo con otros aspectos del servicio público, tales como vivienda, salud y prevención social. Así, y en el discurso social de estos actores la equidad aparece asociada a: i) calidad educativa; ii) oportunidades educativas en el acceso y egreso y iii) igualdad de recursos e insumos. Es desde estos marcos, que analizan las implicancias de la actual normativa, sus posibilidades y límites para la equidad del sistema, no sin entrar en contradicciones entre el discurso y la justificación de ciertas prácticas que claramente son contrarias a la equidad.

Los actores (de nivel intermedio y micro) coinciden en identificar las mayores limitaciones desde la normativa en el Estatuto Docente, por toda la implicancia que tiene en la calidad y el ejercicio docente. Es en esta ley donde se visualiza la necesidad de hacer grandes y radicales modificaciones, que le resten atribuciones y poder, por ejemplo, al Colegio de Profesores y les permitan una mayor autonomía para manejar y gestionar los recursos profesionales según capacidad y necesidad.

Las autoridades comunales y provinciales ponen el acento en la heterogeneidad de recursos con que cuentan los diferentes municipios para administrar el servicio educativo. En palabras simples, señalan que no es justo pedir calidad y equidad educativa sin distinguir entre municipios “ricos” y “pobres”. La posibilidad de enriquecer y fortalecer la educación municipal, pasa por una mayor disponibilidad de recursos extra educativos, distintos a los proporcionados por el nivel central vía montos de las subvenciones por matrícula. En este campo los municipios de comunas pobres están en franca desventaja.

Es preocupante lo invisible que son a los ojos de los actores de nivel intermedio y micro, ciertas prácticas que claramente profundizan la inequidad del sistema, tales como la gran homogeneidad de la población escolar en las escuelas; la selección de alumnos o las bajas expectativas de los docentes sobre los alumnos pobres y vulnerables. Entre ellos, hay amplia aceptación a las prácticas y mecanismos de selección que implementan algunas escuelas y liceos municipales y la mayoría de los particulares subvencionados, ya que se asume como una ‘justa selección por méritos’ en un contexto de mercado.

Equidad no sólo es ofrecer procesos de enseñanza aprendizaje de calidad a los estudiantes pobres más inteligentes y capaces, sino que generar las condiciones para que todos y todas puedan acceder a experiencias educativas pertinentes y relevantes, que les permitan acceder al conocimiento necesario para tener iguales oportunidades educativas y sociales.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Lo que se haga o deje de hacer desde el nivel intermedio en pro de la equidad, resulta esencial para disminuir las fuertes desigualdades educativas de los alumnos. Es relevante el peso y fuerza que adquieren las iniciativas que se implementan bajo la supervisión y monitoreo ya sea desde la DEPROV o desde las municipalidades. Al parecer estamos en un momento importante de toma de conciencia de este rol y posibilidad en las autoridades de dicho nivel.
- En el nivel intermedio del sistema educativo chileno estamos en presencia de dos procesos que afectan la equidad de distinta manera: por una parte la descentralización que ocurre a través de los municipios y, por la otra, la desconcentración que recorre el sistema y llega a las escuelas vía las DEPROV's. Las instituciones responsables en ambos casos, poseen atribuciones que muchas veces se sobreponen y funciones fundamentales complementarias que no son reguladas ni vista de manera coordinada o articulada desde ningún órgano público superior. De no asumir esta grave falencia estructural es poco lo que se puede hacer para mejorar no sólo equidad, sino también y principalmente la calidad del sistema.
- Las escuelas municipales se encuentran atrapadas en esta ambigüedad y fragilidad institucional. Así, constatan una relación que, en lo formal e informal, ha de construirse

cada vez que hay cambio de alcaldes, jefes de educación comunal o directores provinciales, restándole toda posibilidad de continuidad a sus procesos y estrategias educativas.

- Es necesario comprender mejor las razones que han llevado a que las municipalidades hayan incursionado en áreas que en principio no se les exige y que han sido tradicionalmente competencias del MINEDUC, ya sea directamente o a través de las DEPROV's. En cualquier caso, es necesario reconocer formalmente este fenómeno, regularlo y coordinarlo. Además, si se acepta la incursión de las municipalidades en materias educativas ello implica, necesariamente, que debe repensarse el rol pedagógico de las Direcciones Provinciales de Educación.
- Este protagonismo creciente de las municipalidades en materias pedagógicas puede ser positivo para mejorar la calidad de los servicios educativos siempre que existan ciertas condiciones y articulaciones entre los niveles del sistema. Los beneficios que trae la acción de las municipalidades tienen que ver fundamentalmente con la pertinencia y la prontitud de las acciones, con la participación de las escuelas en decisiones de la educación comunal y los esfuerzos por garantizar estándares de calidad para el entorno territorial delimitado que es la comuna. Sin embargo y una vez más son los municipios con mayores recursos, los que están asumiendo mayor protagonismo y fortaleciendo sus equipos educativos, lo cual profundiza la inequidad del sistema.
- Nuestras observaciones han despertado una inquietud respecto a si es la actual modalidad de organizar el apoyo pedagógico a las escuelas la manera más efectiva y eficiente de hacerlo. Tal vez podría pensarse en que el apoyo pedagógico a las escuelas resida en las municipalidades individuales o agrupadas por provincias mientras que el Ministerio asuma un rol de potenciación del trabajo de los equipos municipales, de promotor de aprendizaje sistémico, y que amplíe su acción a más establecimientos no municipales que reciben subvención.
- Se observó escasa vinculación técnica entre las DEPROV's y las municipalidades. Existe consenso entre los actores intermedios, así como de los directores de escuelas municipales en la necesidad de articular y coordinar las acciones de las distintas instancias organizacionales que trabajan con las escuelas.
- Las escuelas municipales se sienten atrapadas en esta ambigüedad y fragilidad institucional: constatan una relación, que en lo formal e informal ha de construirse cada vez que hay cambio de alcaldes, jefes de educación comunal o directores provinciales. Esta situación genera, en ciertos casos, discontinuidades que deben ser atendidas. Una idea en este sentido ubica a las DEPROV como un garante de la continuidad y estabilidad de ciertas líneas de funcionamiento o políticas comunales.
- Contradictoriamente a los propósitos de la descentralización, son casi inexistentes los ajustes o innovaciones a los planes y programas del Currículum Nacional Obligatorio. Esto a pesar que la ley faculta a los municipios (DEM/Corporaciones) y a las escuelas para introducir modificaciones que, respetando los objetivos y contenidos mínimos, los hagan más pertinentes y relevantes al contexto y características de la población escolar atendida.
- Es importante contemplar mecanismos de redistribución o de financiamiento especiales para las comunas más pobres, de modo tal que dispongan de los recursos necesarios para

armar equipos y diseñar intervenciones tales como se observan en municipalidades con más recursos. Del mismo modo, para este nuevo rol que están tomando las municipalidades es crítica la presencia de profesionales competentes. En este sentido es importante estimular la conformación de buenos equipos técnicos en el nivel comunal.

- Siguiendo un criterio estrictamente técnico, la reforma y actualización del Estatuto Docente vigente es de importancia crítica en los esfuerzos por mejorar la calidad y la equidad del sistema educativo. Las municipalidades deben tener mayor libertad para la administración de los recursos humanos en las escuelas. En este sentido, es importante fortalecer los procesos de selección de docentes y de evaluación del desempeño, así como debe haber más libertades para los despidos y movimientos de personal inadecuado. Desde una perspectiva política estos cambios han mostrado ser difíciles de promover y han encontrado fuertes resistencias que, lamentablemente, perjudican a toda la sociedad.
- La superación de las inequidades educativas pasa necesariamente por la superación de las inequidades económicas de la sociedad chilena. Por otra parte, también debe reconocerse que con, aproximadamente, US\$60 mensuales de la subvención por alumno será muy difícil garantizar condiciones que permitan los logros de servicios educativos que duplican, triplican o cuadruplican esa cantidad. En este sentido es fundamental aumentar la inversión pública en educación y complementarla, tal como hasta ahora se ha estado haciendo, con políticas de discriminación positiva.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bass, B. (1985). *Leadership and Performance Beyond Expectations*. New York: The Free Press.
- Bass, M.A. (1988). El impacto de los directores transformacionales en la vida escolar. En: R. Pascual (Coord.). *La gestión educativa ante la innovación y el cambio* (pp. 26-36). Madrid: Narcea.
- Anderson (2003). *The School District Role in Educational Change: A Review of the Literature. Research on the role of the district*. Ontario: ICEC, Ontario Institute for Studies in Education, University of Toronto.
- Carrasco, A., Guevara, M., Hernández, C. y Rodríguez, M. (2000). *Los CDE: una estrategia de administración escolar, local, participativa*. San Salvador: FEPADE.
- Cox, C. (2003). Las Políticas Educativas de Chile en las Últimas Dos Décadas del Siglo XX. En: Cox, C. (Ed). *Políticas Educativas en el Cambio de Siglo. La Reforma del Sistema Escolar Chileno*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Dale, R. (1999). The State and the Governance of Education: An Analysis of the Restructuring of the State-Education Relationship. En: Halsey, A.H., Lauder, H., Brown, P. y Stuart Wells, A. (comps.). *Education*. Oxford: Oxford University Press.
- Derrington, C. (2000). *The LEA Contribution to School improvement - a Role Worth Fighting For*. London: Local Government Association
- Di Gropello E. (1999). Los modelos de descentralización educativa en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 68.
- García-Huidobro, J. y Sotomayor, C. (2003). La Centralidad de la Escuela en la Política Educativa Chilena de los Noventa. En: Cox, C. (Editor). *Políticas Educativas en el Cambio de Siglo. La Reforma del Sistema Escolar Chileno*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Jephcote, M. y Davies B. (2004). Recontextualizing Discourse: exploring the meso-level. *Journal of Education Policy*, 19(5), pp.547-564.

- OECD (1998). *Education at a Glance*. OECD Indicators. Paris: OECD.
- OECD (2000). *Education at a Glance*. OECD Indicators. Paris: OECD.
- Rhoten, D (2000). Education Decentralization in Argentina: a “Global-Local Conditions of Possibility” Approach to State, Market and Society Change. *Journal of Education Policy*. 15(6).
- Román, M. (2004). *El difícil cambio en los procesos de enseñanza aprendizaje en escuelas vulnerables chilenas*. En: Ansión, J. y Villacorta, A.M. (Editores). *Para Comprender la escuela Pública, desde sus Crisis y Posibilidades*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Román, M. (2004). Enfrentar el cambio en escuelas críticas urbanas: una mirada a la realidad y posibilidades chilenas. *Revista Persona y Sociedad*.
- Serrano, C., Fernández, I. y Pavéz, A. (2001). IV. Descentralización de la Educación en Chile. Balance y Perspectivas. En: Raczynski, D. y Serrano, C. (Editores). *Descentralización. Nudos Críticos*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Tagneri, W. y Anderson, S.E. (2003). How high poverty districts improve. *Leadership*, 33(1).
- Withbourn, M. y Morris (2000). *What is the Lea for? An Analysis of the Functions and Roles of the Local Education Authority*. Berkshire: Education Management Information Exchange, National Foundation for Educational Research.

Fecha de recepción: 25 de Julio de 2006

Fecha de aceptación: 10 de Octubre de 2006