



INNOVAR. Revista de Ciencias

Administrativas y Sociales

ISSN: 0121-5051

revinnova_bog@unal.edu.co

Universidad Nacional de Colombia

Colombia

Donoso-Díaz, Sebastián; Benavides Moreno, Nibaldo

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

INNOVAR. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales, vol. 27, núm. 64, abril-junio,
2017, pp. 115-123

Universidad Nacional de Colombia

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81850404011>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

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 institutionalization 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 institutionality, 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 devem, 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 nódulos 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 normatif-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 éducative, 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 semiestructuradas, 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 educativa, 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 desperdiciar 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, Raczyński 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).

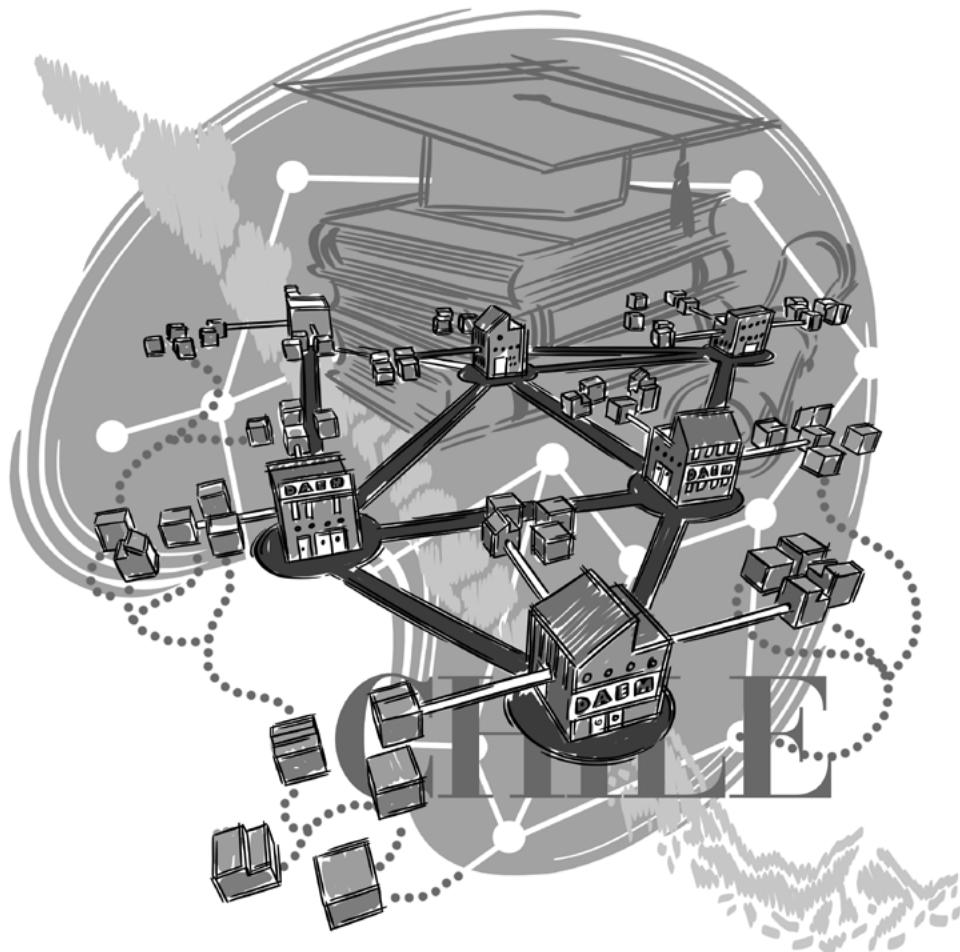
El sistema de financiamiento, al poco tiempo de la implementación de la reforma, mostró déficit de magnitud, lo que generó una crisis de proporciones que requirió de una intervención mayor del Estado central (Jofré, 1988), aunque esta no fue suficiente para subsanar el problema, sino que tan solo redujo 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 Raczyński, 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 Raczyński, 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).

Possiblemente, 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 sustutivo 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 propinando 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	✓ 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	✓ 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	✓ 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	✓ Autonomía ✓ Recursos financieros ✓ Comunicación intersectorial
¿Qué prácticas de gestión en su unidad usted cambiaría y por qué?	Prácticas de gestión que modificaría	✓ 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 funcional” (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. Ejerzo 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 (entrevistado N.º 19).

Primero, uno es sostenedor de un establecimiento educacional; [...] 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 establecimientos 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 estratégicos 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 colegios 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 relación con temas pedagógicos y técnicos. Es mi responsabilidad (entrevistado N.º 1).

La gestión pedagógica es una función destacada en la normativa del DAEM, pues involucra la implementación del currículum 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 concentración sustantiva de la dedicación del jefe DAEM en materias de gestión administrativo-financiera y –a distancia de esas tareas– aquellas de naturaleza pedagógicas. Esta situación 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 educación pública.

Tampoco extraña que menos de la mitad de los jefes DAEM hayan accedido al cargo bajo el nuevo sistema de Alta Dirección Pública, porque, por una parte, se ha venido instalando 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 recurrir 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 cierto que ello implica contar –igualmente– con la aprobación del alcalde para asumir el cargo.

Consistente con lo expuesto, las funciones de *gestión pedagógica* 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 organizacional por esta tarea, vista finalmente como una coordinación administrativa más que pedagógica, entendiendo, además, que en esta dedicación pedagógica se encuentran 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 competencias profesionales instaladas en el personal de educación del municipio o en los establecimientos escolares (34%):

[Se encuentran] jefes de UTP⁹ y coordinadores sin experiencia, 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 logras capacitar a la gente, o si llegas a hacerlo cambia el alcalde, cambia el jefe técnico, cambian los coordinadores o se van. Entonces, eso redunda 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 tienen las competencias, no puedes tomar decisiones. Al contrario, desvincularlos es difícil (entrevistado N.º 29).

⁹ Unidad Técnico-Pedagógica, cargo que se ejerce en los establecimientos para asesorar a los docentes en la planificación y evaluación 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 quieras 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 recrudece 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 impagadas, 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 enfrentó 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 2011^[10] (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.