

OUTROS TEMAS

<http://dx.doi.org/10.1590/198053142889>

LA CRISIS DEL DISEÑO DIRECTIVO SUBNACIONAL DE LA EDUCACIÓN CHILENA

SEBASTIÁN DONOSO-DÍAZ

NIBALDO BENAVIDES M.

MARGARITA RETAMAL T.

GRACIELA URRRA G.

RESUMEN

El texto analiza el hacer de los directivos superiores subnacionales de educación en Chile, contrastando las normas que les rigen con las funciones cumplidas. Se trata de un estudio exploratorio, cualitativo, sustentado en entrevistas semiestructuradas aplicadas a quienes ejercieron el cargo de Secretario Regional Ministerial de Educación. Los antecedentes permiten comprender las brechas entre lo definido y lo realizado, y por tanto, identificar nudos críticos que requieren ser resueltos en diversos planos. A partir de estos antecedentes se formulan propuestas en el marco de una nueva organización de la educación en el plano subnacional que orienten e impulsen su rediseño, objetivo político clave en las propuestas de modernización de la gestión del Estado.

Este trabajo es parte de los
proyectos Fondecyt 1120041,
PIA- Conicyt PIA CIE 05.

GESTIÓN • ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA • CHILE

THE MANAGEMENT CRISIS OF SUBNATIONAL PROJECT OF CHILEAN EDUCATION

ABSTRACT

The text discusses the training senior managers of education in Chile, comparing their rules with the functions performed. This is an exploratory, qualitative study, based on semi-structured interviews applied to Regional Ministerial Secretaries of Education. The records provide insight into stated and implemented gaps, and thus identify critical points that need to be addressed at various levels. From this background, proposals of a new organization of education at the subnational level are formulated to guide and drive its redesign, which is a key policy objective in the modernization of the state administration.

MANAGEMENT • EDUCATIONAL ADMINISTRATION • CHILE

A CRISE DO PROJETO DIRETIVO SUBNACIONAL DA EDUCAÇÃO CHILENA

RESUMO

O texto analisa a obra das direções superiores de educação no Chile, comparando as normas que as regem com as funções realizadas. Trata-se de um estudo exploratório, qualitativo, baseado em entrevistas semiestruturadas aplicadas àqueles que exerceram o cargo de Secretário Regional Ministerial de Educação. Os registros permitem compreender as brechas entre o que foi definido e o realizado, identificando dessa forma nós críticos que devem ser resolvidos em diversos planos. A partir desses registros são formuladas propostas no âmbito de uma nova organização da educação no plano subnacional, para orientar e impulsionar um novo projeto, objetivo político fundamental nas propostas de modernização da gestão do Estado.

GESTÃO • ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO • CHILE

EN MARZO DE 1990, UNA DÉCADA DESPUÉS DE LA GRAN REFORMA DEL SISTEMA educativo chileno que buscó romper con su poderosa tradición centralista, y antes de que asumiera el primer Gobierno democrático posdictadura, se reestructuraron algunas de las funciones claves del Ministerio de Educación. En este marco, el cargo de Secretario Regional Ministerial de Educación (en adelante *Seremi*), se definió como quien, en representación del Gobierno Nacional, aplicará las políticas en un territorio definido como “región”, articulándose con la instancia de gobierno subcentral respectiva.

No obstante, la reorganización administrativa de los territorios del país había sido una tarea emprendida en los albores del período dictatorial (1974-1976); su inspiración estuvo sustentada en la excesiva fragmentación y pérdida de eficiencia que presentaba por entonces la división político-administrativa, buscándose su corrección mediante las nuevas agrupaciones macro-territoriales subnacionales (denominadas regiones), que tenían un sentido administrativo funcional de parte del Gobierno Nacional, incluso más con inspiración militar que con sustentabilidad económica, o mayor representatividad de los ciudadanos de cada territorio, esto último responsabilidad –teóricamente– de los municipios. Su lógica de operación fue la desconcentración (MONTECINOS, 2013).

El proceso de descentralización en Chile posdictadura ha sido lento, complejo y estuvo lejos de ser prioridad en la agenda política

del último cuarto de siglo. Tuvo un impulso inicial en el plebiscito de 1989, cuya finalidad fue regular la transición política tras la derrota del dictador en el plebiscito de 1988. Lo interesante es que muchas de las nuevas atribuciones de las autoridades subcentrales se instalan a iniciativa de la dictadura (EATON, 2004, 2012). En el año 1991 se creó la institucionalidad de los Gobiernos Regionales (GORE), en 1992 se eligen en votación directa, por primera vez posdictadura, las autoridades locales (Alcaldes y Concejales), y solo en octubre del 2013 las autoridades regionales (Consejeros), excluida la autoridad superior de la región (intendente) que sigue siendo nombrada por el Presidente de la República. En materia de institucionalidad, la creación de los Gobiernos Regionales –GORE– tuvo un impulso significativo en el presente siglo, aunque se trate de instancias de gestión administrativa que se encuentran en lenta transición hacia un marco de gestión política descentralizado, pues su diseño viene de una pesada concepción centralista y burocrática del Estado nacional.

En este escenario, se revisa el hacer de los *Seremi* como líderes políticos de la instancia subnacional de educación (Secretaría Regional Ministerial de Educación –SECREDOC), entendiendo que su nominación es un cargo de confianza del Gobierno de turno. El análisis de las opiniones de los actores que han cumplido esta tarea se efectúa considerando dos razones sustantivas de gestión del Estado en el plano subcentral: comprender cómo ha sido establecida esta función de gobierno y sus fundamentos normativo-institucionales, y a raíz de ello, identificar en qué ha consistido efectivamente –en opinión de quienes han desempeñado esa función– esa responsabilidad; y a partir de estos antecedentes, formular algunas propuestas en el marco de una nueva organización de la educación en el plano subnacional insertas en las políticas de modernización de la gestión del Estado.

EL DEBER SER DE LA AUTORIDAD SUBNACIONAL DE EDUCACIÓN

Como señalan Núñez y Weinstein (2010, p. 109-112), la modernización del Ministerio de Educación chileno es un tema aún pendiente. Si bien esta cartera en cuestión ha experimentado cambios desde su última ley fundacional de 1990 (Ley 18.956¹ del 8/03/90), persisten las orientaciones rectoras de aquella normativa, limitadas además por los cambios generados por la Ley de Aseguramiento de la Calidad, que crea una nueva institucionalidad macro para el sector: El Consejo Nacional de Educación, la Superintendencia de Educación Escolar, y la Agencia de Calidad, con las cuales comparte el Ministerio las responsabilidades por la educación.

¹ Esta Ley, junto con la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), fueron dictadas días antes del traspaso de mando del Gobierno Dictatorial al Gobierno democráticamente elegido, en marzo de 1990.

Las transformaciones implementadas a raíz de la reforma de 1980 habían reducido la orgánica del Ministerio de Educación, consistente con el rol subsidiario del Estado, que era el sustento normativo general. Con estas restricciones se emprendió un proceso de reforma educacional el año 1996, para el cual el Estado sectorial de Educación no estaba preparado, forzando al máximo su capacidad de operación. Contrariamente al camino seguido por otros países, que partieron con reformas institucionales, en el caso chileno estos cambios comienzan tardíamente (NÚÑEZ; WEINSTEIN, 2010, p. 171), lo que puede explicar el menor impacto de las transformaciones educativas, dado que estaban sustentadas en una institucionalidad que no amparaba debidamente los requerimientos de gestión emanados de las nuevas iniciativas. Es decir, un Estado subdotado de capacidades para enfrentar tantas exigencias.

Pese al tiempo transcurrido desde 1990 a la fecha (2014), el Ministerio de Educación no posee dispositivos instalados que le permitan hacerse cargo plenamente de algunas tareas relevantes desde la perspectiva de las reformas más recientes de gestión pública del Estado (MARCEL, 2012), sino que la nueva institucionalidad de “Aseguramiento de la Calidad”, instalada el 2012, ha reducido y mermado varias de sus ya débiles atribuciones (DONOSO, 2013). En razón de ello, los principales problemas de la institucionalidad ministerial en educación tienen relación con disponer de visión estratégica y capacidad de gestión en este sentido, de una concepción de planificación y control territorial integrado, de restricciones producto de presupuestos anuales y de escasas posibilidades de generar alianzas relevantes de largo plazo, materias vitales para un ente que debiese liderar en este plano.

Las principales funciones del Ministerio de Educación son la elaboración de los marcos y bases curriculares y planes y programas de estudio. Formular y presentar, en consonancia con la Agencia de Calidad, los estándares de aprendizaje de los alumnos, y los de desempeño de los establecimientos educacionales, de los sostenedores y de los docentes para que sean aprobados por el Consejo Nacional de Educación. Diseñar e implementar políticas y programas, acciones de apoyo técnico pedagógico para los sostenedores y los establecimientos educacionales. Desarrollar estadísticas, indicadores y estudios de evaluación del sistema educativo y del impacto de las políticas y programas implementados por el mismo Ministerio de Educación. En el marco de la descentralización y de la ley de gobiernos regionales deben cumplir funciones destinadas a elaborar y ejecutar las políticas, planes y proyectos regionales. Su principal acción pedagógica estará referida a la Supervisión de los establecimientos escolares.

Otras tareas que otrora desempeñaba el Ministerio fueron reasignadas a la Superintendencia de Educación Escolar y a la Agencia de Calidad, en relación con los procesos de medición de los aprendizajes,

cumplimientos de estándares, clasificación de los establecimientos para su adecuada gestión, supervisión de los recursos financieros, normativo-institucionales, etc.

En el funcionamiento de la institucionalidad pública subnacional de la educación, tanto la SECREDUC como parte del aparato público del sector y su directivo, el *Seremi*, ocupan un lugar secundario sino marginal en la descripción de atribuciones y funciones. No existe una normativa consolidada y sustantiva al respecto, que otorgue atribuciones relevantes al cargo, más allá de la representación del Ministerio y la articulación –desde el mismo Ministerio– con la Región respectiva, salvo un par de tareas muy puntuales, esencialmente de carácter desconcentrado. Como asimismo estos aspectos no ocupan un lugar significativo en el análisis de su institucionalidad, más allá de su sola mención (NÚÑEZ; WEISTEIN, 2010) y cuando se refieren a los procesos de descentralización, siempre se alude al Ministerio de Educación como un todo, frente a los sostenedores públicos o privados (MARCEL; RACZYNSKI, 2009), sin reparar en las instancias subnacionales, evidenciando que se les entiende como un agregado del aparato central, sin sentido propio más allá del indicado, cuestión relevante para comprender el fenómeno estudiado. “Las competencias ministeriales en las regiones están altamente centralizadas; las Secretarías Regionales Ministeriales son entes desconcentrados de los Ministerios, y deben responder ante el Ministro. Tienen escasa participación en tareas como establecer la misión y objetivos del sector, en la definición de estrategias, la formulación de las políticas institucionales, la determinación de los mecanismos de operación y de los instrumentos de evaluación de resultados y rediseño de acciones” (ABALOS, 1998).

La ley 18.956 de 1990, de reestructuración del Ministerio de Educación, determina que tendrá una organización que incluye en primera instancia al Ministro y su gabinete, en segunda instancia la subsecretaría y sus divisiones de educación y en tercera instancia las Secretarías regionales ministeriales –SECREDUC– con sus departamentos funcionales. El documento declara que el Ministerio se desconcentrará funcional y territorialmente en las Secretarías Regionales –SECREDUC–, las que estarán a cargo del secretario regional ministerial (*Seremi*) quien representará al ministerio y será colaborador directo del Intendente Regional (Jefe del territorio regional designado por el Presidente de la República).

En el artículo N° 15, la ley 18.956 establece que la Secreduc deberá planificar, normar y supervisar el apoyo pedagógico que se preste a los establecimientos correspondientes a su región. Se debe preocupar por cautelar el cumplimiento de los objetivos y políticas educacionales conforme a las necesidades regionales. Acorde a lo estipulado en la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional

(LOC –Ministerio del Interior, 2005) el Seremi estará subordinado al Intendente de su región en aquello que implique elaborar, ejecutar y coordinar toda política, plan, presupuesto, proyecto de desarrollo y cualquier ámbito de competencia regional (LOC, art. 62, inciso 2°).

Específicamente, el *Seremi* de Educación deberá cumplir con las órdenes técnico-administrativas entregadas por el Ministerio, debiendo elaborar y ejecutar políticas, planes y proyectos que coordinará a través de sus órganos respectivos; estudiar planes de desarrollo sectorial; construir anteproyectos del presupuesto regional coordinado con el ministerio; entregar información constante al gobierno regional – GORE– sobre el cumplimiento de los programas sectoriales; cumplir las tareas de su ministerio según instrucciones del ministro de la cartera; coordinar, supervigilar o fiscalizar todo organismo de administración del Estado destinado a educación; cumplir con la inspección del pago de las subvenciones (Art. 111 N° 7 D.O. 27.08.2011) y con todas las funciones que contemple la ley y reglamentos; además, ejercer las atribuciones delegadas por su ministro (LOC, art. 64, letras a), b), c), d), e), f), g) h), 2005).

Sin perjuicio de lo anterior, en cualquier caso que alguna entidad que reciba aportes del Estado solicite apoyo técnico, desde la Secreduc se le entregará, entendiéndose como función directa –a cargo de dicha autoridad– el planificar, normar y supervisar el apoyo pedagógico que se preste en los establecimientos ubicados en su territorio jurisdiccional, velando por la adecuación a las necesidades e intereses regionales (Ley N° 20.529). Dentro de las atribuciones delegadas, un *Seremi* tiene la facultad de eximir del cumplimiento de la normativa vigente a establecimientos que, por el cumplimiento de las actualizaciones de la legislación, perjudiquen el acceso a la educación de alumnos no cubiertos por el sistema (Ley N° 19.979/2004, vigente desde febrero de 2011).

En referencia a la ley N° 20.529, del año 2012, el *Seremi* tiene como función estudiar, conjuntamente con los organismos correspondientes, los planes de desarrollo sectoriales; informar permanentemente al gobierno regional sobre el cumplimiento del programa de trabajo; realizar tareas de coordinación, supervigilancia o fiscalización sobre todos los organismos de la Administración del Estado que integren su sector; cumplir las demás funciones que contemplen las leyes y reglamentos, y ejercer las atribuciones que se les deleguen por los ministros correspondientes: llevar a cabo las tareas que sean propias de acuerdo con las instrucciones del Ministro de Educación. Sobresale que bajo este nuevo marco las funciones entregadas como prioritarias al *Seremi* no deben relacionarse con aquellas que involucren actividades con el GORE y su ejecutivo, aun cuando la Ley N° 19.175, art. N° 62 indica que: será colaborador directo del intendente, al que estará subordinado en todo lo relativo a la elaboración, ejecución y coordinación de las políticas, planes, presupuestos, proyectos

de desarrollo y demás materias que sean de competencia del gobierno regional. Respecto a demás funciones del cuerpo legal en comento, se les solicita: preparación del anteproyecto de presupuesto regional en coordinación con el Ministerio de Educación –función desarrollada al hacer entrega del Anteproyecto Regional de Educación y el proyecto de Presupuesto de Inversión Regional.

En consonancia con lo anterior, es posible que una de las funciones que mayormente ha identificado a la SECREDOC como organismo rector de los establecimientos educacionales de la región, es la obligación de reconocer oficialmente a los Establecimientos Educacionales que impartan enseñanza de educación parvulario, básica y media. En este sentido hay tres funciones relevantes: (i) la facultad de la autoridad para validar y certificar cada uno de los ciclos y niveles que conforma la educación regular; (ii) el reconocimiento que confiere validez legal a los estudios realizados y (iii) autorizar a los establecimientos educacionales a impetrar los distintos beneficios que la norma establece.

PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y AUTORIDADES SUBNACIONALES DE EDUCACIÓN

Las políticas de descentralización de la educación en los países de la región han sido parte de una reforma modernizadora del Estado implementada bajo diversas estrategias organizacionales y administrativas, todas guiadas por objetivos de tipo financiero, administrativo, y político. El análisis de estos procesos, incluido Chile, muestra una omisión casi total de la temática de los directivos subnacionales, salvo alguna mención sin relevancia en trabajos señeros sobre la materia (DI GROPELLO, 1999; HANSON 1997; FINOT, 2007; DAUGHTERS; HARPER, 2006; MEJÍA; ATANASIO, 2008), especialmente cuando se refiere a la rendición de cuentas públicas (MEADE; GERSHBERG, 2006). Esta situación para Chile es de significación, dado que es parte del grupo de países caracterizado por un incipiente grado de descentralización, en los cuales las funciones educativas relevantes son retenidas por el nivel central (HANSON, 1997; RÁPALO, 2003).

Posiblemente a ello se deba que no se han logrado los avances esperados en materia de eficiencia, participación y equidad en el plano regional. 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; ARIAS, 2001), dando cuenta que las transformaciones modernizadoras han sido insuficientes para solucionar algunos de los problemas claves del sector (STRAMIELLO, 2010, p. 209).

En los países que más tiempo tienen de estar implementando la descentralización (Chile, Argentina, México, Colombia), las

funciones educativas relevantes retenidas por el nivel central son las más relacionadas con las políticas sectoriales (el diseño del currículo central, la producción y distribución de textos y materiales escolares, los programas de capacitación de docentes en servicio, el establecimiento de estándares educativos y de evaluación, y el establecimiento del tiempo de duración del año escolar) (HANSON, 1997), siendo especialmente Chile un ejemplo notable de ello aún en la actualidad (2014). La mayor parte de las atribuciones transferidas a los niveles subnacionales son de significación menor² (PRAWDA, 1992; RÁPALO, 2003), evidenciando –siempre para el caso chileno– lo que Falabella (2007) ha llamado la relación amor-odio entre descentralización y Estado; o la compleja relación de los procesos de descentralización con el centralismo descentralizador (CUNIL, 2004).

Chile ha empleado un enfoque descentralizador donde se identifica al gobierno nacional como el principal y a los gobiernos subnacionales como agentes de éste, de tal modo que la eficiencia pública depende de la capacidad del gobierno central de generar las reglas, incentivos y sistemas de supervisión que conduzcan el desempeño de los gobiernos subnacionales hacia el logro de los objetivos buscados por la política nacional

Sin embargo,

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 éstos 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 donde 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. 69)

Finot (2007), atendiendo a los aspectos expuestos, señala que educación puede ser considerado un bien público local y, entonces, es recomendable que sean descentralizada. Atendiendo al principio de igualdad jurídica del ciudadano y con el objetivo de brindar a todos igualdad de oportunidades, señala que corresponde proveer un servicio de calidad equivalente al que todos han de tener igualdad de acceso. Esta provisión sería un bien público nacional, por ende su provisión debería ser asegurada nacionalmente y, por lo tanto, no se debería descentralizar políticamente, aunque sea recomendable hacerlo administrativamente.

El diagnóstico más importante en este ámbito se establece al señalar que falta articulación de las políticas de municipalización con las estrategias de desarrollo en los países centralizados que han

² Entre ellas, elaboración de planes operativos locales, manejo de los recursos financieros, humanos y físicos asignados por la sede central, la modificación del calendario escolar de acuerdo con necesidades, ciertas actividades de capacitación, la acreditación y certificación, la obtención de información estadística.

avanzado en la descentralización, dado que suelen no formar parte de un plan articulado, dirigido a optimizar y potenciar recursos (MARCEL, 2012; LLANCAR, 2009). Al menos desde un punto de vista económico, la descentralización tiene que ver con la eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos.

Los casos exitosos de descentralización evidencian un proceso progresivo de traspaso de responsabilidades a la autoridad de regiones o municipalidades, solamente después de que éstas cumplan pruebas de capacidad específicas (habilidad financiera, capacitación o participación de la comunidad), en lugar de descentralizar todas las áreas en forma simultánea, independientemente de su capacidad. Esto se puede hacer mediante procesos de certificación estrictamente controlados (HANSON, 1997; MEJÍA; ATANASIO, 2008).

ASPECTOS METODOLÓGICOS DEL ESTUDIO

Se trata de un estudio exploratorio, cualitativo, sustentado en entrevistas semiestructuradas aplicadas a once profesionales que ejercieron el cargo de *Seremi* de Educación, al menos por seis meses continuados. La selección de los casos fue intencionada³ y la validación de la información siguió el método convencional. Los resultados de las entrevistas fueron ordenados por unidades de análisis - categorías -, transcritos y procesados con el software pertinente (NVIVO 10.0). El análisis se orientó a (i) describir las funciones y responsabilidades, (ii) identificar las brechas entre lo teórico y lo realizado, y (iii) analizar propuestas de funciones formuladas por los entrevistados.

PRINCIPALES RESULTADOS

El análisis se orientó a identificar las brechas entre las funciones y atribuciones definidas en las normas y las ejercidas por los *Seremi*. El resultado más consistente está dado en la intención de estos actores en la “implementación de políticas”, “el fortalecimiento de las redes locales” y “la fiscalización o supervisión de la aplicación de la normativa”. Sin embargo, funciones mandatadas por DFL N° 1-19175/2005 y de relevancia para el desarrollo del territorio, a saber: elaborar y ejecutar políticas, planes y proyectos regionales; informar permanentemente al gobierno regional del cumplimiento del programa de su sector, etc. evidencian una menor atención. En este sentido, de las pocas funciones que le son propias al *Seremi* y para las cuales tiene facultades, como “el Reconocimiento Oficial de Unidades Educativas”, no es mencionada con alta frecuencia.

Las respuestas se ordenan por unidades de análisis -categorías- en términos del nivel de importancia, dificultad y tensiones en el proceso de ejecución del trabajo como *Seremi*.

³ Se contó con participantes de las regiones Metropolitana de Santiago, del Maule y del BioBio, que son de diverso tamaño y características geo- productivas. Todos cumplieron funciones en democracia. Es estudio no tiene pretensiones representativas, solamente exploratorias, los casos entrevistados constituyen el 35% de quienes ocuparon el cargo en esas regiones. Todos lo ejercieron por a lo menos 18 meses promedio.

PRINCIPALES FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES DESEMPEÑADAS

Al respecto, la categoría con mayor recurrencia fue la *Implementación de políticas* (6), entendida como la bajada de la política educativa y las directrices del nivel central a los estamentos del sistema educativo local, asumiendo la desconcentración. Algunas respuestas representativas son:

[...] la implementación de las directrices que emanan del nivel central en todo orden. (Ent. N°1)

[...] implementar la Reforma Educativa en la región. Estábamos en la primera etapa de la reforma educativa, tenía ejes, y había que ir implementándola por ejes (Ent. N°2)

[...] gestionar la ejecución y coordinación de las políticas, planes, programas, proyectos de desarrollo educacional que el Ministerio implementa en la región, tanto en lo pedagógico, como en materia de infraestructura. (Ent. N°8)

Los entrevistados tiene claro que ésta es una función relevante, mandatada por ley (N° 18.956/90, art. 15), toda vez que en su inciso 1° se señala: “corresponderá a las Secretarías Regionales Ministeriales planificar, normar y supervisar el apoyo pedagógico que se preste, cuando corresponda, en los establecimientos ubicados en su territorio jurisdiccional, “cautelando el cumplimiento de los objetivos y políticas educacionales y su correcta adecuación a las necesidades e intereses regionales”. En este mismo tenor y acorde a las funciones que la ley asigna tenemos la *Fiscalización* (5), entendida como procedimientos para la supervisión de la aplicación de la normativa educacional vigente. Algunas respuestas fueron:

[...] fiscalizar el cumplimiento de la normativa: educativa, económica, de planificación, y de las obras que se estaban construyendo. (Ent. N°2)

[...] fiscalizar el cumplimiento de los requisitos de reconocimiento y de funcionamiento para el pago de subvención. (Ent. N°3)

[...] supervisar y apoyar, a través de las direcciones provinciales, el funcionamiento pedagógico de los establecimientos. (Ent. N°6)

Esta tarea, junto a la anterior, confirma la importancia de las funciones desconcentradoras en la conducción de la SECREDOC, mostrando que su eje es el gobierno nacional y la misión encomendada

por éste. La brecha es cómo articular esta tarea y metas con las que se le asignan en el plano regional.

En la categoría denominada *Fortalecimiento de las Redes Locales* (5), entendida como propiciar la coordinación y la conexión entre distintos organismos, tanto públicos como privados, función contemplada en el DFL1-19.175/2005 en su Art. 64, es una de las de menor recurrencia. Cabe preguntarse si se trata de una práctica o hábito cultural convencional del Ministerio, pues esencialmente se definía como el eje en torno del cual se agrupaban los establecimientos, cuestión que cambia no solamente con las normativas citadas, sino con la Ley de Aseguramiento de la Calidad. Algunas respuestas fueron:

[...] establecer relaciones, realizar alianzas con Municipios, Alcaldes, Universidades, cuerpo de profesores, asistentes de la educación, fundaciones, es decir instituciones públicas como privadas. (Ent. N°9)

[...] la gran función que asumí fue tratar de “retejer” la red de conexiones que el sistema educacional pensaba que tenían, pero estaba roto, porque no había mucha relación entre los directores comunales de educación entre ellos, no estaban en red, sino que cada uno se veía como isla. (Ent. N°5)

Otra categoría con baja recurrencia fue la *Difusión de la Política Educativa* (4), a saber: la acción de representar al Ministerio en la región, la difusión y el trabajo en terreno. Las respuestas señalan:

[...] se necesita más presencia del Ministerio en la región, estar en constante terreno visitando las escuelas dando discursos, conferencias, charlas, etc., para poder difundir todo lo que se está haciendo en el gobierno y específicamente en nuestro ministerio. (Ent. N°1)

[...] la jefatura debe salir, ojalá no sola, con el equipo de trabajo a la escuela: donde habían más conflictos. (Ent. N°7)

Dos entrevistados coinciden que ellos deben representar al Ministerio en la región, “asesorar a los establecimientos educacionales de dependencia municipal, particulares subvencionados en la implementación y ejecución de los diferentes programas que el Ministerio presenta” (Ent. N°1), sin perjuicio que la ley asigna a los Departamentos Provinciales de Educación, organismos desconcentrados de la SECREDOC esta tarea. En este sentido, algunas tareas *de Asesoría* (3), comprendida como la entrega de apoyo a ciertos actores del sistema educativo de su región, estableciéndose discordancias con lo que determina la ley

(N° 18.956), son mencionadas, dado que es competencia del Jefe de Departamento Provincial de Educación, como y también de los Jefes de Departamento de Administración de Educación Municipal, dejando en claro la existencia de algunas confusiones al respecto: “asesorar a los diferentes actores del ámbito regional, provincial y local” (Ent. N°1). De igual forma, “asesorar al intendente regional en materias propias del sector”(Ent. N°6), no se observa con la recurrencia esperada, aunque se hubiese esperado mayor identificación del *Seremi* y de la SECREDUC con su territorio, en atención a la relevancia de la pertinencia creciente que se impulsa en las políticas. Lo que podría explicarse, finalmente, en que la función de asesoría que el *Seremi* presta al Intendente regional pareciera tener un bajo grado de institucionalización.

Los desempeños menos citados fueron los *Aspectos Financieros* (2), esto es, los procedimientos para el pago de la subvención a los sostenedores (función que fue traspasada a la Superintendencia de Educación Escolar el año 2012), señalándose:

[...] cancelar los servicios educativos a los municipios. Los municipios reciben una subvención por los servicios educativos y había que poner eso a disposición en la fecha correcta. (Ent. N° 2)

[...] por ejemplo todo lo que dice relación con el financiamiento. El Ministerio de Educación paga las subvenciones. (Ent. N° 4)

Solamente dos entrevistados mencionaron esta materia entre las funciones más relevantes. Según el DFL 2/98, el *Seremi* es el responsable de cancelar la subvención a todos los establecimientos subvencionados, siendo un aspecto esencial en el hacer de la educación; no obstante, era cierto que la SECREDUC operaba más como caja pagadora que como inspectora, pese a disponer de atribuciones en ese plano.

Con igual peso, dos personas indicaron la *Participación Regional* (2), en que por DFL1- 19.175/2005 en su art. 64 señala que el *Seremi* debe informar permanentemente al gobierno regional del cumplimiento del programa de trabajo del respectivo sector; realizar tareas de coordinación, supervigilancia o fiscalización sobre todos a los organismos de la Administración del Estado que integren su respectivo sector, entre otras, aun cuando esta ley rige desde el año 1992 (ley 19.175), siendo una función de importancia para el desarrollo de su región, registró baja recurrencia. Algunas respuestas fueron:

[...] pertenezco al gabinete regional del Intendente. Soy parte de su equipo de trabajo, entonces también tengo que estar - digamos- informando al Intendente, solucionando cualquier tipo de problemas. También con el sector privado. (Ent. N°1)

[...] formar parte de los distintos organismo público... o sea, distintos organismos regionales en los cuales el secretario regional participa, como son: el gabinete regional, el consejo de la cultura, gabinete sectorial, el comité de emergencia nacional, el comité regional de seguridad pública. Este último entendido como ser parte del equipo de trabajo del intendente y comités regionales. (Ent. N° 8)

Finalmente, una de las funciones mandatadas por ley como el *Reconocimiento de Establecimientos Educativos*, que implica procedimientos para conceder dicha facultad, fue considerada una tarea relevante igualmente por dos entrevistados.

[...] autorizar la creación de establecimientos educacionales en la región y proceder a su cierre cuando correspondiese. (Ent. N°3)

[...] coordinar las evaluaciones de las solicitudes presentadas para el reconocimiento oficial, tanto en su evaluación pedagógica como jurídica y de infraestructura. (Ent. N°8)

Cabe señalar que el cierre de un Establecimiento es desde el año 2012 competencia de la Superintendencia de Educación.

En síntesis, en lo que se refiere a la compleja y dispersa normativa que rige los deberes y derechos del *Seremi* y de la SECREDUC, queda en evidencia que el principal foco de atención en el ejercicio del cargo, fue atender las demandas del sector que se manifiestan desde el nivel central, comprendiendo que su tarea dominante es velar por la implementación (sin hacer referencia directa a la adecuación y pertinencia), incluso –en oportunidades– ejerciendo atribuciones que les competen a los Jefes Provinciales. Las otras tareas tiene lugares secundarios, a saber: el asesoramiento al intendente, la vinculación y fortalecimiento de las redes y las materias de gestión administrativo-financiero, lo que muestra la escasa relevancia de la función técnica del *Seremi*, más allá de su funcionalidad con “la bajada” de la política desde el nivel central.

PRINCIPALES DIFICULTADES EN EL EJERCICIO DEL CARGO

En este ámbito las respuestas se agrupan en *Gestión de los Municipios* (6), lo que refleja un tema no resuelto por el Ministerio de Educación, el que no ha podido relacionarse fluidamente con los municipios, entendiendo que no son sus subordinados. No obstante, el Ministerio termina responsabilizándose de metas que no son de su margen de acción, cuestión que ha tensionado la situación por décadas. Es interesante que se destaque esta materia como una dificultad, dando cuenta de la visión bajo la cual estructuran su trabajo. Pareciera que la falta de dependencia de los municipios respecto del Ministerio es la

fuente del problema, lo que obedece al diseño instalado en el año 1980 y que 35 años después recién se avizora con cierto éxito su cambio.

Un segundo ámbito de conflicto proviene por no haber comprendido ni apoyado institucionalmente con programas potentes el trabajo de los municipios,⁴ en lo técnico, pedagógico y administrativo, lo que se sumó a los problemas de gestión interna de los gobiernos locales, inexperiencia en este ámbito, etc., que acusan los estudios en esta materia (BERTOGLIA et al., 2011; MARCEL; RACZYNSKI, 2009; DONOSO et al., 2011):

[...] los municipios no tenían equipos experimentados, tanto en lo educativo, como financiera y de planificación. No existían equipos, alguien aficionada hacía la función y le daba lo mismo. (Ent. N°2)

[...] costaba establecer una relación armoniosa con los Alcaldes, de manera que no se confundieran los roles, atribuciones y responsabilidades. Puesto que ellos consideraban que tenían privilegios especiales por el nombramiento político que tenían. (Ent. N°6)

[...] costaba llevar el mensaje al municipio, estaba muy potente el tema municipal, creían que la educación era potestad de los municipios. (Ent. N°9)

Desde el año 1981 –en pleno periodo dictatorial–, la gestión de los establecimientos escolares, los docentes y los manejos de recursos corresponden de manera irrenunciable a los municipios. Con la democracia, los gobiernos locales han ido alcanzando mayor validación en su territorio, contribuyendo a ello la gestión que realizan en educación (MARCEL; RACZYNSKI, 2009). Consecuentemente, no siempre necesitan vincularse con el Seremi o la SECREDUC; pueden relacionarse directamente con el nivel central, relegando al Seremi a una función formal, dado que el mismo Ministerio funciona de esa manera.

La función de creación de redes y de fiscalización es la que está en entredicho en este campo, esencialmente porque el Seremi, fiel a su misión de implementar las políticas nacionales en su territorio, asume la tarea de coordinación e integración desde la propuesta nacional, en un espacio en que de hecho los municipios cuentan con autonomía administrativa delegada en los mismo jefes DAEM y, según el caso, en directores de liceos. La función supervisora de la Seremis no implica –necesariamente– estar por sobre los gobiernos locales en la toma de decisiones en materias de gestión y administración financiera, sobre las cuales estos actores deben rendir cuentas a niveles superiores. Esta complejidad estructural es la que se acusa en este plano, poniendo en

4 Si bien los distintos gobiernos implementaron algunos programas en esta línea, fueron marginales, o (como el Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal) han carecido de lineamientos en esta materia, su implementación ha sido muy abierta sin fomentar la sinergia intermunicipios, ni el desarrollo incremental de procesos de gestión.

evidencia el débil papel del *Seremi* y de la SECREDUC, salvo en aquellas cuestiones que el nivel central les encomienda con rango perentorio para los municipios.

Una segunda categoría con alta recurrencia fue la de las *Movilizaciones Sociales* (6), comprendida como las manifestaciones de estudiantes, alcaldes, padres, docentes y organizaciones sociales en los años 2006-2011, en materias como: calidad y gratuidad de la enseñanza, devolución de los colegios municipalizados al Ministerio, bonos docentes, fin al lucro en educación y otras. Algunas respuestas fueron:

[...] dos grandes movilizaciones estudiantiles, la del 2006 y la del 2008, que tuvo que ver con todas las demandas, denominadas Movimiento Pingüinos en el cual hubo paro de estudiantes, toma de establecimientos educacionales, que derivó posteriormente en la creación de la ley general de la educación (LGE) y una serie de programas que el gobierno implementó. (Ent. N° 10)

[...] un paro que iniciaron los alcaldes en el año 2007 cuando el capítulo regional de municipalidades pretendía devolver los colegios al Ministerio de Educación. Entonces eso significó que muchos alcaldes se negaron a iniciar el año escolar el año 2007 y fuimos noticia nacional. (Ent. N°8)

[...] otra dificultad fue nuestro gremio de los profesores; no estaba a la altura, rigidizó el sistema, y lo digo con mucha pena porque yo fui parte del gremio constantemente, fui dirigente. La directiva rigidizó toda la normativa, por ejemplo, oponiéndose hasta última hora que los profesores fueran evaluados, a mí me parecía una gran tontería. (Ent. N°9)

En la visión de los entrevistados se rescata la impronta ministerial (centralista) que subyace a esta crítica. No parece existir una instancia para evaluar si es procedente, si las demandas tienen un espacio para ser acogidas más allá de los caminos de fuerza, y si al Ministerio de Educación, como parte de un Gobierno democrático, le correspondía otro desempeño. Es más, los conflictos señalados fueron “lo excepcional-regular”; ello se reflejó en el desempeño de las autoridades sectoriales nacionales. No en vano en los últimos 8 años (2006-2013), hubo siete ministros (promedio un ministro cada 13,7 meses), evidenciando la complejidad del tema.

En otro ámbito, en la categoría *Gestión Interna* (4), entendida como las dificultades al interior de la SECREDUC, las respuestas más significativas fueron:

[...] la inexperticia en el servicio público. Por mucho que uno lleve años en educación hay toda una normativa, procedimientos para el servicio público, siglas, conductos regulares, etc. (Ent. N°1)

[...] me costó para meterme en la información. Tener buen acceso a la información y poder informar desde la Secretaría de educación. Eso fue un poco complicado. (Ent. N°7)

La nominación de *Seremi* corresponde al de cargo de confianza del gobierno Central y Regional, donde lo primero es la fiabilidad política y lo segundo la técnica; lo expuesto no es más que refrendar estos considerandos, por ende la falta de experiencia en las materias de gestión pública específicas para el cargo debiese ser compensada con procesos de inducción en este ámbito:

[...] en ese tiempo de regreso a la democracia, básicamente por designación del Ministro de Educación y del Presidente de la República ... no hubo ni concurso, ni propuesta. (Ent. N°5)

[...] por designación de la autoridad superior, en este caso, del Ministerio de Educación y del Gobierno Regional, vale decir, del Ministro de Educación en acuerdo con el intendente. En pos de las propuestas políticas que se hacen, yo presenté mis antecedentes al partido socialista, y el partido dentro de la distribución que se hace de cargos, le correspondió esta secretaría. Yo, entre los que postularon del partido logré, en este caso, que se me nombrara. (Ent. N°8)

Ciertamente el contexto político-social en el cual se desempeñaron algunos entrevistados fue el periodo inmediato de reinstalación de la democracia, donde las posiciones políticas eran complejas entre los partidos y las alianzas políticas. Conciliar visiones alternativas requería contar con condiciones de liderazgo y poseer atributos personales que le permitieran reducir estas dificultades. Por cierto ello no fue la tónica de los 24 años considerados.

Chile estaba dividido en dos grandes bloques, escasamente reconciliados, con duros enfrentamientos. Entonces cada medida que tú tomabas al interior de la SECREDUC tenía consecuencias de carácter político. (Ent. N° 4)

En otra materia, la categoría *Recursos Humanos* (4), se la entiende –finalmente– como la falta de personal capacitado para dar cumplimiento a esta tarea y, por otro lado, por la imposibilidad de poder desvincular ni

tampoco cualificar a un funcionario de planta, sino bajo procedimientos muy complejos. Algunas respuestas fueron:

[...] limitación de personal en número y la posibilidad de elegir a los mejores. (Ent. N° 3)

[...] la desvinculación de los incapaces era muy difícil, si tenían el cargo en propiedad o eran designados por el poder central. (Ent. N° 3)

[...] limitaciones de apoyo ministerial institucionalizado para mejorar la cualificación profesional del personal, cualquiera fuera su rol. No sé cómo algunos estaban ahí. (Ent. N° 6)

El proceso de transición política se hizo bajo muchas tensiones, entre otras, la dictadura promulgó una ley de inamovilidad funcionaria que dificultó en grado excesivo la posibilidad de desvincular o reemplazar algunos cargos relevantes. El excesivo centralismo, la falta de atribuciones del *Seremi*, especialmente en la resolución contractual del personal de su cartera, hace que este problema se mantenga.

Una dificultad importante estriba en la categoría *Recursos Financieros* (3), a saber: la limitación de contar con aportes suficientes en este plano para resolver las demandas directas que se reciben, o bien para dar cumplimiento a las tareas regulares asignadas, entre las que destaca acceder a recursos regionales, para lo cual se necesita de la aprobación de los consejeros regionales,⁵ cuya lógica de operación es compleja de describir, pues funcionan con criterios territoriales, compensatorios u otros, según sea el caso:

[...] la falta de presupuesto operacional. (Ent. N°3)

[...] la dificultad más frecuente de todas, en todos estos cargos, es que las necesidades son muchas y los recursos son limitados. (Ent. N°4)

[...] un desafío para cualquier secretario ministerial cuando se quiere aprovechar recursos venidos del FNDR (fondo nacional de desarrollo regional). El poder trabajar y convencer al cuerpo político del gobierno regional, para que se direccionen recursos. (Ent. N° 9)

Finalmente, una dificultad transversal similar a las descritas, aunque de menos recurrencia, es la denominada *Decisiones centralizadas* (2), entendida como la falta de atribuciones para tomar decisiones vinculadas al territorio:

⁵ Ente asimilable a un Parlamento regional, con atribuciones sobre el destino de algunos recursos financieros que se asignan la región. El sistema tributario y fiscal chileno es centralizado, por ende hay mecanismos de reasignación de recursos que consideran factores como grado de pobreza de la población, etc.

[...] una dificultad tremenda, que hoy se está subsanando, es la extremada centralización en la toma de decisiones del Ministerio que afecta al Seremi de educación. (Ent. N°2)

[...] yo creo que las SEREMI sufren el gran problema del centralismo respecto de la toma de decisiones en todos los proyectos e iniciativas, que muchas veces se generan en Santiago, que son buenas, pero que no tienen las adecuaciones en las regiones. Entonces es un centralismo que produce un freno, una cortapisa para que las regiones puedan tener éxito de acuerdo a la realidad regional. (Ent. N°10)

Consistente con la sección anterior, el Ministerio de Educación posee instancias desconcentradas, donde la figura del *Seremi* se inscribe en esta lógica; además, siendo un cargo de confianza del poder político central, resulta difícil pensar que una autoridad de este tipo quisiera reivindicar, durante el ejercicio del cargo, posturas descentralizadoras, pues podrían implicar su desvinculación del cargo. De igual forma, los “hábitos y prácticas culturales” del Ministerio señalado reiteran el diseño centralista de las políticas y procesos.

Atendiendo a lo expuesto, los principales problemas reseñados están relacionados con el conflicto entre un papel más autónomo y vinculante con el territorio, o bien insistir en la implementación de políticas centralistas, sin asumir la independencia que tienen los entes de educación pública local respecto de las directrices ministeriales. Insistir en la dependencia de estas instancias del Ministerio, como asimismo acusar falta de recursos y de espacio para decisiones territoriales, implica finalmente el diseño de otro Estado en educación.

De igual forma, los movimientos sociales del 2006 y 2011 pusieron el Estado en un nivel crítico en todos sus niveles, superado por las demandas y debilitado por sus capacidades; tuvo dificultades para reaccionar, lo que en el caso de los *Seremi*, se amplía por las mismas limitaciones derivadas de la escasa autonomía del cargo. Es decir, en este diseño institucional, salvo excepciones, es muy difícil pensar en una respuesta diferente de las registradas.

NUEVAS ATRIBUCIONES RELEVANTES PARA EL DESEMPEÑO DEL CARGO

Pese a la contradicción implícita en el diseño organizacional señalado, la principal demanda fue “ejercer el cargo con mayor *Autonomía*” (7), referida al ámbito netamente político decisional, al técnico y también al financiero. El diseño del Estado nacional, no obstante los avances descentralizadores, aún es muy centralista en las directrices políticas y en las normas de control. El tema de complementariedad de las políticas nacionales con las regionales (cuando las hay), se ve unilateralmente

desde el Ministerio de Educación en términos de cuánto apoyan las regiones las políticas educacionales, sin cuestionarse mayormente si debe existir un proceso inverso, más allá del tema infraestructura y en algunos casos de equipamiento. Por ende la autonomía también implica capacidad de implementación en todos los ámbitos, incluyendo los financieros (con rendición de cuentas al respecto):

[...] creo que la dificultad mayor es el trabajo del Gobierno Regional, respecto de esperar los recursos. Nosotros íbamos más adelante, detectando los déficit que había, los teníamos muy claros, pero siempre estábamos postergados con la colocación de los recursos. Se debe cambiar el mecanismo de asignación de recursos. (Ent. N°9)

[...] obviamente, un mayor presupuesto y más medios, como vehículos. (Ent. N°3)

[...] estamos en Chile en un sistema que es bastante centralizado. La región metropolitana es como el centro de todo, se desconoce muchas veces que las regiones tienen recursos humanos especializados, gente capaz, que también podemos pensar y hacer cosas. Entonces, este sistema tan burocrático, centralizado, muchas veces demora las decisiones que una puede tomar. Tener más autonomía para poder ejecutar, por ejemplo, un presupuesto regional. (Ent. N°1)

La mayor autonomía decisional es necesaria para corregir la falta de atribuciones a fin de conducir y resolver problemas a nivel regional sin estar supeditado a las decisiones centrales. Hoy implica ser vistos como un “buzón del nivel central”, restándole peso a sus decisiones y sin claras responsabilidades. Algunas respuestas fueron:

[...] no depender de tantas autoridades, dependía de tres autoridades distintas, lo que hace que muchas veces las decisiones se crucen, y a cada uno se le debe pedir autorización, lo que hace muy difícil la labor del Seremi. (Ent. N°8)

[...] que hubiese mayor autonomía [...] para la función, porque el MINEDUC es muy centralizado, todas las decisiones se toman en Santiago, por lo tanto acá prácticamente no se soluciona nada y termina siendo un buzón de las demandas hacia el nivel central. Finalmente las personas terminan achacando a uno la responsabilidad, y uno asume eso, porque para eso está. (Ent. N°8)

De igual forma la autonomía en el manejo de los recursos humanos se entiende como la facultad de seleccionar, reclutar y desvincular a funcionarios de su cartera. En la administración pública (DFL 29-18.834/2005) es complejo remover del cargo a quien lo tiene en propiedad, dado que un funcionario adquiere esa calidad:

[...] la desvinculación de los incapaces era muy difícil si tenían el cargo en propiedad. (Ent. N°3)

[...] tener más atribuciones en la decisión de algunos funcionarios de algunas jefaturas. Capacidad para remover de cargos, o readecuar o instalar a profesionales de acuerdo a un perfil establecido que cumpla ciertos requisitos. (Ent. N° 9)

[...] también, haber podido decir algo respecto a quienes eran tus jefes provinciales. Me habría ayudado mucho que me dijeran: usted tiene atribuciones para elegir a los jefes provinciales. (Ent. N°2)

Es interesante que la reivindicación más sustantiva fue disponer de autonomía política, con cierta base presupuestaria y también en el manejo de los recursos humanos. Esta demanda es contraria, por cierto, al diseño actual del cargo y a la visión de la misma SECREDUC en el organigrama institucional. Es destacable la gran convergencia de opiniones de los participantes en este ámbito, en torno de las tres dimensiones de autonomía que se han descrito. Igualmente, el que esta demanda sea común, debiese ser un buen llamado de atención a quienes están pensando en el diseño de una nueva institucionalidad pública de la educación. El modelo desconcentrado ha llegado a un final poco feliz, o bien aumenta la crisis de gestión que se ha definido, mantener este formato no parece una solución razonable.

PRÁCTICAS DE GESTIÓN QUE PROPONEN CAMBIAR

Coherente con lo expuesto, hay varias situaciones recurrentes, la cultura y prácticas centralistas de funcionarios y de los procesos y prácticas impulsadas por el Ministerio incluso en su instancia regional. Este *centralismo* (3) deja poco espacio para la adecuación contextual, y ciertos obstáculos para efectuar cambios a partir de decisiones locales:

[...] todo es muy cuadrado y rígido. Faltan espacios para la creatividad, el ingenio y el aporte de la experiencia; en general se funciona de manera muy cuadrada y con norma muy rígida y no te da la oportunidad de poder crear algo. (Ent. N°2)

[...] lo primero que cambiaría es el sistema de gestión que el Ministerio de Educación tiene respecto a las Secretarías Ministeriales.

Si vas a ser el jefe del servicio, no puede ser que para cambiar a un funcionario desde la Dirección Provincial a la Secretaría Ministerial tenga que venir decidido desde Santiago. (Ent. N°5)

Un segundo aspecto es contar con recursos y *atribuciones (2)* que permitan contratar personas y a su vez, decidir sobre algunas acciones netamente regionales. Generar sistemas de indicadores que permitan decidir sobre continuidad de tareas, proyectos, políticas y también funcionarios; en general, los procesos de contratación, aunque sean a honorarios, son atribuciones o bien partidas presupuestarias que aprueba el nivel central.

[...] trabajé 12 años en el sector privado, en dos empresas grandes, una de ellas extranjera, por lo que mi mentalidad no encaja en este subsidio permanente a la ineficiencia, compadrazgo y politiquería de todos los sectores con que se trabaja en el sector público. (Ent. N°3)

[...] me gustaría cambiar la forma de contratación de los funcionarios públicos, que fuese en base a su desempeño [...] un informe de desempeño objetivo, porque hay un sistema que es bastante subjetivo y perverso, porque estas calificaciones van condicionando a los funcionarios para los concursos y posterior encasillamiento, y uno no quiere perjudicar a los funcionarios en las notas y esto va generando una cultura de trabajo que muchas veces podría no ser tan eficiente. Digamos. (Ent. N°1)

En el plano netamente interno, la falta de *Coordinación entre unidades (2)*, a saber: la necesidad de una mejor comunicación entre departamentos, mayor trabajo en equipo. Lo que implica que los funcionarios deben estar enterados del propósito de la organización, su plan estratégico, lo que facilita el trabajo inter-unidades. Algunas respuestas fueron:

[...] encontré una SECREDUC muy individualista, lo hacían bien pero cada uno por su cuenta. No había un hilo conductor. Hacía falta una mayor conexión entre unidades, un mayor diálogo y un mayor acercamiento de los SEREMI. (Ent. N°7)

[...] lo que me pareció extraño, cuando llegué a la Secretaría de Educación, fue que las unidades o departamentos no interactuaban entre sí. Cada departamento vivía su nicho y realizaba la función o tarea que le correspondía, por lo tanto, les faltaba más interacción. (Ent. N°8)

Es interesante que una materia tan básica de gestión, aun bajo reformas de modernización, sigue bajo prácticas muy antiguas. Mientras no se generen sistemas de evaluación de las unidades y de los profesionales que impliquen dimensiones compartidas e interactuantes será muy difícil conseguir avances sustentables, más allá del siempre importante dominio de los objetivos institucionales. Finalmente, la *Lentitud y burocracia en los procesos* (2), aunque de menor recurrencia, es transversal a las prácticas antes descritas:

[...] hay veces que se toma más tiempo de lo que corresponde en algunas actividades que podrían ser mucho más rápidas. (Ent. N°1)

[...] quizás acelerar los procesos porque algunas personas [...] trabajan con sus propios tiempos, y no a los tiempos que la gestión práctica necesita y que la actualidad exige. Se demanda más efectividad, más rapidez, no digo con esto que las cosas sean instantáneas, ir más rápido de lo que comúnmente se está desarrollando. (Ent. N° 10)

La institucionalidad instalada muestra signos de crisis, alta dependencia del nivel central, prácticas burocráticas, funcionamiento de un sistema de evaluación débil respecto de las tareas que debe asumir. Por consiguiente, más allá de las mejoras técnicas que se requieren, hay un tema crucial que está encubierto y es el debate de cuánta descentralización debe inyectarse al sistema; ese es el argumento de fondo que no ha sido analizado sino muy parcialmente, usualmente desde la visión central y no desde la perspectiva regional. Es decir, cuánta descentralización necesitamos desde esta postura y en razón de ello qué figura legal, orgánica y financiera debería emplearse para dar cumplimiento a esa meta.

INICIATIVAS PARA MEJORAR LA ORGANIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA SUBNACIONAL

La temática en análisis se inserta en el marco de las iniciativas para renovar la arquitectura de la educación pública escolar chilena. Se les preguntó sobre esta materia y abrumadoramente (8) se inclinaron por la “desmunicipalización de la educación”, a saber: el proceso por el cual los establecimientos educacionales dejan de tener como sostenedor al Municipio:

[...] el primer cambio que debe ocurrir es que la educación tiene que salir de los municipios, no hay ninguna manera de mejorar la calidad de la educación cuando los alcaldes estén a cargo de ella, ya que el objetivo de los alcaldes no es la calidad de la educación, es como la finanzas. (Ent. N° 2)

[...] hay que hacer un cambio profundo desde el punto de vista de la dependencia, es un hecho que se está notando hoy día en Chile, tenemos menos de un 40% en matrícula del sistema municipal. Yo creo que el sistema municipal en Chile no da para más, porque de alguna manera son muy pocas la municipalidades que han sabido hacer bien su pega, y algunas que quisieran hacerlo bien se encuentran limitadas. (Ent. N°4)

[...] formar corporaciones de derecho público a nivel regional. (Ent. N° 4)

[...] tener corporaciones educacionales autónomas, que se manejan con un cuerpo legal y por el cual van a recibir platas del Ministerio, además van a recibir del ministerio toda la colaboración, y la supervisión, pero no del Ministerio nacional, sino que del Ministerio regional. (Ent. N° 5)

Coincidente con el debate nacional, para los participantes el sistema de educación municipal ya está agotado, requiere renovación. En este campo, igualmente hay propuestas por una mayor autonomía del sector, creando una institucionalidad autónoma de los poderes subnacionales; no obstante, en esta materia hay mayor debate en el país, y por cierto ello se refleja en las opiniones de los participantes. Para algunos la SECREDUC debería tener más responsabilidad en esta tarea, pero ello incrementa la complejidad de la débil institucionalidad ministerial, siendo más gravitantes las visiones que hablan de propuestas de agrupación de municipios –usualmente los de tendencias más pro régimen actual– y otros que se refieren a la generación de corporaciones de derecho público, con una presencia territorial mayor.

En síntesis, las propuestas apuntan a producir cambios importantes en la organización de la educación pública, tras un diagnóstico compartido que uno de los grandes culpables del estado lamentable de la educación, es el traspaso de los establecimientos educacionales públicos a los municipios, situación que es compleja y que ha sido analizada en múltiples trabajos; en razón de ello, la clave sería desmunicipalizar la educación pública, generando nuevas instancias, materia sobre la que hay menos consenso, pero de todas formas se proponen cambios acordes con los debates nacionales y con las opiniones antes expresadas por los mismo entrevistados.

DEBATE FINAL Y PROPUESTAS

Resulta casi evidente al tenor de las normas legales atinentes a las materias en comento, que el rol de los secretarios ministeriales regionales

de educación –Seremi– y de las institucionalidades que conforman las respectivas Secretarías Ministeriales de Educación, corresponden en su diseño y ejecución a una extensión del hacer centralizado del Ministerio de Educación, sin mayores posibilidades de generar una identidad propia más allá de algunas cuestiones circunstanciales. Ello se puede colegir no solamente del texto escrito, también de la revisión documental, y de las prácticas mismas que enuncian quienes ocuparon este cargo.

El diseño del cargo de *Seremi* y su institucionalidad corresponden a un modelo de desconcentración de la función del nivel central, y por ende su direccionalidad más relevante es representar al Ministerio en los territorios subnacionales y no el sentido inverso. Por lo mismo, están configurados desde esa óptica, y pese a que en las normas que rigen a los gobiernos regionales se les otorga un papel asesor de la autoridad regional superior respectiva (Intendente), en la práctica ello adquiere múltiples formas, no existiendo un formato común al que ceñirse. Esto se traduce en que más allá del impacto efectivo del ejercicio de cada *Seremi*, en algunos casos cumplen funciones que comprenden más a los jefes provinciales de educación, dando cuenta con ello de cierta sobre posición en esta materia, y por otra de la falta de una tradición institucional en este plano.

Su nominación en el cargo, como un puesto de confianza política, relega a un segundo plano el factor técnico (incluso en quienes sostienen que es su fortaleza), y atiende a la dependencia que para estos efectos deberá asumir el *Seremi* de la autoridad política nacional; si bien los entrevistados reclaman que su ejercicio se habría visto favorecido al disponer de mayor autonomía de gestión financiera, política y de manejo de los recursos humanos, lo cierto es que es una figura muy difícil de sostener en la institucionalidad vigente, pues la fidelidad política del *Seremi* primará sobre otras consideraciones técnicas. No obstante lo señalado, se valora el reconocimiento que habría tenido en su desempeño disponer de esas atribuciones, y por esta vía reducir el sobredimensionado peso centralista del Ministerio en todo plano, alivianar su burocracia, como también atender a la posibilidad de contextualizar políticas, disponiendo de recursos financieros para esta tarea.

Las principales dificultades que enfrentaron en su gestión se vinculan directa e indirectamente con la falta de relevancia y autoridad de su función en el contexto político-técnico, más allá de la representación ministerial, pero sin atribuciones mayores para terciar en conflictos locales con los movimientos sociales, como tampoco, en definitiva, para poder ordenar la educación pública y sus sostenedores (Alcaldes), más allá de sugerencias sustantivas o no, según la disponibilidad para acogerla mostrada por los mismos sostenedores. Ello muestra las debilidades de este diseño inconsistente que se instaló con la municipalización, débilmente corregido por la Ley General de Educación del año 2009.

En este marco, la definición de su cargo y funciones debiese ser consistente con las innovaciones que se están proponiendo en materia de nueva arquitectura de la educación pública. Por cierto, al mudarse esta estructura se ha de cambiar la institucionalidad y funciones del Ministerio en sus diversos niveles y autoridades, en consonancia con las propuestas de nueva institucionalidad. Ello marca un escenario crítico donde los aportes de los entrevistados son determinantes para poder inferir que el sistema de desconcentración de la educación no da para mucho más, y que se requiere de una institucionalidad descentralizada inspirada en el tradicional teorema de Oates (1972), destacando que cada servicio público debería ser provisto por la jurisdicción que tenga control sobre la mínima área geográfica en que se internalicen los beneficios y costos de dicha provisión. Es decir, todos aquellos bienes públicos regionales debiesen ser asegurados por el nivel regional, con el fin de alcanzar una mayor eficiencia en su provisión, como una mayor relación con las preferencias de los habitantes de la región en particular, así como en el control en su provisión (calidad y control) y en posibilitar una mayor participación en su financiamiento.

Ello debería ser contrastado con una función que permitiese contextualizar las políticas, fortalecer la generación de redes, estimular la participación y otras medidas en este plano que forman, más el discurso que el actuar del *Seremi* en el territorio, dado el peso de las políticas centralistas. Un aspecto relevante al respecto es que el *Seremi* debería ser el líder educativo de la región y en este marco el representante de las demandas en este plano ante el gobierno central, o al menos un eficiente articulador de las demandas territoriales con las políticas nacionales, y no como queda establecido, como ejecutor de la política educativa del nivel central. Esta situación plantea la necesidad de que la SECREDUC cuente con el apoyo de los estamentos que le permitan maximizar sus alcances en la región, entendiéndose un alto nivel de dependencia con los departamentos provinciales de educación como un aliado esencial.

Resulta interesante la elevada consistencia encontrada entre el diagnóstico y las propuestas de los entrevistados, incluso al referirse al necesidad de desmunicipalizar la educación como elemento de fortalecimiento de la educación pública. No obstante, la mayor parte de las propuestas de rediseño y organización de una nueva institucionalidad en el plano subnacional poseen dos puntos de referencia: uno, la construcción de un sistema subnacional de educación pensado y articulado desde el Ministerio en forma centralizada, o –alternativamente– su rediseño a partir de la reorganización del nivel local, pero omitiendo el nivel meso o regional, sin que se haya planteado hasta la fecha (2014) la discusión desde el punto de vista intermedio, a saber: lo subnacional debidamente articulado entre sí, y a partir de ello, la construcción de un sistema nacional de educación. Esto da cuenta de

la manera cómo y desde dónde se ha venido pensando esta temática y los límites “culturales” que tiene que formular una visión de organización sustentada en una autonomía relativa del plano subnacional ¿Cuánta descentralización se requiere? Ello tiene respuestas diferentes según nos situemos desde el nivel central, o desde los territorios subnacionales.

REFERENCIAS

- ABALOS, J. A. *Descentralización fiscal y transferencia de competencias: aproximación general y propuestas para fortalecer los gobiernos regionales en Chile*. Santiago de Chile: Cepal, 1998. (Serie Política Fiscal, n. 102)
- BERTOGLIA, L.; RACZYNSKI, D.; VALDERRAMA, C. *Años de política educativa descentralizada con efectos tardíos en calidad y equidad de la educación. ¿Ausencia de enfoque territorial?* Santiago de Chile: RIMISP, 2011. (Pobreza y Desigualdad, Informe 2011).
- CHILE. Comisión Nacional de la Reforma Administrativa. “Políticas de la Comisión Nacional para la Reforma Administrativa”. Ministerio del Interior de Chile (12 de julio de 1974), *Decreto Ley 573: “Estatuto del gobierno y administración interiores del Estado”*, consultado el 4 de noviembre de 2013.
- CHILE. Ministerio de Educación. *Ley n. 18.956*, reestructura el Ministerio de Educación Pública. Santiago, 1990.
- _____. *DFL n. 2*. Fija Texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de Ley n° 2, de 1996, sobre subvención del estado a establecimientos educacionales. Santiago, 1998.
- _____. *DFL n. 2-20.370*. Fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley n. 20.370 con las Normas No Derogadas del Decreto con Fuerza de Ley n. 1, de 2005, Santiago, 2010.
- _____. *Ley n. 20.501*. Calidad y Equidad de la Educación. Santiago, 2011.
- _____. *Ley n. 20.529*. Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización. Santiago, 2011.
- CHILE. Ministerio do Interior. *Decreto con Fuerza de Ley n. 29-18. 834*. Fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley n. 18.834. Sobre Estatuto Administrativo. Santiago, 2005.
- _____. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. *Decreto con Fuerza de Ley n. 1-19.175*. Fija el Texto Refundido, Coordinado, Sistematizado y Actualizado de Ley n. 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Santiago de Chile, 2005.
- _____. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. *Decreto con Fuerza de Ley n. 1-18. 695*. Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley, n. 18.695, Orgánica Constitucional De Municipalidades. Santiago de Chile, 2006.
- _____. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. *Descentralización en américa latina una análisis comparado*. Santiago: SUBDERE, 2009.
- _____. Subsecretaría del Interior. *Decreto Ley 575*. Regionalización/Chile Descentralización Administrativa, 1974.
- _____. Subsecretaría del Interior. *Ley n. 20.174*. Crea La XIV Región de los Ríos y la Provincia de Ranco en su territorio. Santiago. 2007.
- _____. (04 de noviembre de 1975), *Decreto Ley 1230: Divide las regiones del país en provincias que indica*. Acceso em: 4 nov. 2013.
- _____. (07 de enero de 1976), *Decreto Ley 1317: Divide las regiones que indica de las provincias que señala y modifica D. L. 575, de 1974*. Acceso em: 4 nov. 2013.
- _____. (10 de octubre de 1978), *Decreto Ley 2339: Otorga denominación a la Región Metropolitana y a las regiones del país, en la forma que indica*. Acceso em: 4 nov. 2013.
- _____. (13 de julio de 1974), *Decreto Ley 575: Regionalización del país*. Acceso em: 4 nov. 2013.

- CUNIL, N. La descentralización de la descentralización de la política social. ¿Qué hemos aprendido? En: GOMÀ, R.; JORDANA, J. (Ed.) *Descentralización y políticas sociales en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB, p. 41-52, 2004.
- DAUGHTERS, R.; HARPER, L. *Fiscal and political decentralization reforms*. Washington D.C.: IADB, 2006.
- DI GROPELLO, E. Los modelos de descentralización educativa en América Latina. *Revista de la Cepal*, 68, p. 153-170, 1999.
- DONOSO, S. *El derecho a educación Chile*. Nueva ciudadanía tras el ocaso neoliberal. Santiago: Bravo y Allende Editores, 2013.
- DONOSO, S.; ARIAS, O. Diferencias de escala en los sistema de educación pública en Chile. *Ensaio*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 71, p. 283-307, abr./jun. 2011.
- DONOSO, S. et al. La educación pública abandonada por el Estado: los municipios ante la encrucijada del futuro. En: GAIRIN, J.; SÁNCHEZ, S. (Ed.). *Municipio y educación: reflexiones, experiencias y desafíos*. Santiago: Universidad Autónoma de Barcelona, FIDECAP, 2011. p. 35-50.
- EATON, K. The state of the state in Latin America: challenges, challengers, responses and deficits. *Rev. Ciencia Política*, Santiago, v. 32, n. 3, p. 643-657, 2012.
- _____. Designing subnational institutions: regional and municipal reforms in postauthoritarian Chile. *Comparative Political Studies*, n. 37, p. 218-244, March 2004.
- FALABELLA, A. Des-centralización en educación: relaciones amor-odio con el estado. *Revista Docencia*, Santiago, n. 31, p. 12-21, 2007.
- FINOT, I. Los poceros de descentralización en América Latina. *Investigaciones Regionales*, n. 10, p. 175-205, 2007.
- HANSON, M. *La descentralización educacional: problemas y desafíos*. Santiago: PREAL, 1997. (Documento de Trabajo, n. 9).
- LLANCAR, C. Descentralización: experiencia de la chilena, el estudio de las Naciones Unidas sobre los gobiernos regionales *Tékhné*, n. 11, p. 145-171. 2009.
- MARCEL, M. *Modelos alternativos de descentralización y la experiencia chilena*. Santiago: CIEPLAN Programa Legislativo, 2012.
- MARCEL, M.; RACZYNSKI, D. *La asignatura pendiente*. Claves para la revalidación de la educación pEs icltad, dando cuenta con elóublica de gestión local en Chile. Colección CIEPLAN, Uqbar Editores, 2009.
- MEADE, B.; GERSHBERG, A. *Accountability de la reforma educativa en América Latina: ¿Cómo puede o no la descentralización aumentar la accountability?* Santiago: PREAL, Marzo, 2006.
- MEJÍA, C.; ANATASIO, O. *Descentralización en América Latina*. España: Instituto de Estudios Fiscales, 2008. (Estudios de Caso, n. 30/08).
- MONTECINOS, E. Los actuales desafíos regionales en Chile: ¿Nueva regionalización o más descentralización? In: CONGRESO NACIONAL DE MUNICIPALIDADES, 11., 2013, Vina del Mar. *Anais...* Acceso em: 9 nov. 2013.
- NÚÑEZ, I.; WEINSTEN, J. Chile: ¿Una reforma educacional sin reforma del Ministerio? (1990-2007). In: AGUERRONDO, I. (Coord.). *Institucionalidad de los Ministerios de Educación*. Los procesos de reforma Educativa de Argentina y Chile de los años 90'. París: IIEP, 2010. p. 95-220.
- OATES, W. *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- PRAWDA, J. *Educational decentralization in Latin America: lessons learnerd*. A view from Latin America., Washington, D.C.: World Bank, 1992. (Human Resources working paper, n. 27).
- RÁPALO, R. *Los procesos de descentralización educativa en América Latina y lineamientos de propuesta para la descentralización educativa en Honduras*. Tegucigalpa: PNUD, 2003.
- STRAMIELLO, C. I. Sistemas educativos modernos para América Latina. *Revista Española de Educación Comparada*, v. 16, p. 391-412, 2010.

SEBASTIÁN DONOSO-DÍAZ

Professor da área de políticas educacionais do Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional da Universidad de Talca, Maule, Chile
sdonoso@utalca.cl

NIBALDO BENAVIDES M.

Professor da área de políticas educacionais do Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional da Universidad de Talca, Maule, Chile
nbenavides@utalca.cl

MARGARITA RETAMAL T.

Mestre em Política e Gestão Educacional e profissional da área de planejamento da Secretaría Ministerial de Educación de la Región del Maule do Ministerio de Educación, Maule, Chile
maargarita.retamal@mineduc.cl

GRACIELA URRRA G.

Mestre em Política e Gestão Educacional e profissional da área de planejamento da Secretaría Ministerial de Educación de la Región del Maule do Ministerio de Educación, Maule, Chile
graciela.urra@mineduc.cl