

| Introducción |

La Oficina para el Área Andina y el Cono Sur de la Fundación Ford ha promovido, a través de su Programa de Reforma Educativa, distintas iniciativas tendientes a enfrentar los problemas de calidad y de equidad que afectan a los sectores más pobres de América Latina. En este marco, durante los años 2005 y 2006, un grupo de profesionales de la Argentina, Chile, Colombia y Perú llevaron a cabo una investigación pionera en la región, que profundizó en los niveles intermedios de los sistemas educativos, buscando nuevas respuestas para enfrentar las graves desigualdades en el acceso al conocimiento y para mejorar la calidad de los aprendizajes de los estudiantes de los sectores más vulnerables, con experiencias persistentes de discriminación en esos países.

La experiencia acumulada en las investigaciones anteriores, y la asistencia directa a las escuelas vulnerables, mostraban señales claras del rol y de la importancia que debían jugar los niveles intermedios, y sus autoridades, para fortalecer una oferta educativa de calidad que permita asegurar las oportunidades de aprendizaje, movilidad e inclusión social para todos los niños, niñas y jóvenes. Se inicia entonces un desafiante proyecto regional, que se sumerge en ese desconocido y heterogéneo espacio de las estructuras educativas para comprender las limitaciones y las posibilidades que surgen de la propia normativa que enmarca y define funciones en ellos, a la vez que regula su actuar. Igualmente importante era detenerse en la práctica concreta de quienes

tienen atribuciones, quienes deciden e implementan acciones, de acuerdo con esa normativa o por sobre ella, con el fin de conocer, desde los propios actores, las interpretaciones, razones y expectativas que orientan y guían el escenario de acción que afecta a la dinámica y a los procesos cotidianos en las escuelas.

Ponerse de acuerdo en focalizar la atención en estos niveles, en cada uno de los países, fue, sin duda, el paso más sencillo. Sin embargo, el primer obstáculo surge al tratar de identificar el nivel intermedio en cada realidad que —respetando su propia lógica y articulación con los restantes niveles de los sistemas educativos— permitiera un análisis comparativo que condujese a mirar tanto los desafíos como las posibilidades de una manera más integral y regional. Esto, a pesar de haber acordado que se trataría de indagar en aquel espacio con atribuciones y con poder de decisión administrativa, pedagógica y financiera sobre las escuelas, sus procesos y dinámicas. En algunos casos, dicho nivel se dibujaba nítidamente, tanto en lo territorial y lo institucional como en las competencias implicadas (Perú); en otros, sólo fue posible identificar actores intermedios sin una ubicación institucional propia (Argentina). Por otra parte, mientras que en algunos casos la distribución de responsabilidades, en materia educativa, ha dado lugar a la conformación de un nuevo escenario educativo (Argentina y Chile), en otros, el escenario actual es sólo de transición, ya que esos cambios están siendo aún procesados e implementados (Colombia y Perú). Chile es claramente el sistema con el nivel intermedio más complejo y atípico de los cuatro países analizados. Esto se debe no sólo a que dicho nivel contiene espacios territoriales distintos (local y provincial), sino también, porque separa competencias administrativas y técnicas en ambos espacios, y dota de poder y atribuciones a actores que no dialogan ni interactúan en conjunto, sino que, al hacerlo desde sus esferas propias, afectan a las mismas escuelas y a sus actores.

El texto que se presenta aquí corresponde al Caso Chile del estudio comparativo regional llamado "El rol de los niveles intermedios en el gobierno de las escuelas: su incidencia en el logro de la equidad", coordinado por la Universidad de San Andrés de la Argentina y financiado por la Fundación Ford, durante 2005 y la primera mitad de 2006.

El propósito fundamental de la investigación pretende enriquecer la comprensión del fenómeno de gestión y conducción de la educación pública chilena desde el nivel intermedio de su sistema educativo

(municipios y Direcciones Provinciales), en particular, desde sus posibilidades, limitaciones y efectos en la equidad. A partir de este marco, el análisis se centró en la normativa que regula la toma de decisión educativa en dicho nivel, así como en la forma, dinámica, en los mecanismos, las posibilidades y condiciones a través de las que se definen cargos y atribuciones en el campo educativo, derivadas de estas regulaciones. Específicamente, se describen y analizan la normativa y los procesos de decisión –normas y reglas de juego– implicados en los roles y en las funciones de las autoridades, con referencia a los principales ámbitos del servicio educativo: administrativo, financiero y pedagógico. El fin es identificar desde allí quiénes deciden en el nivel intermedio, sobre qué aspectos y cómo ocurre la toma de decisión, para luego dimensionar el efecto y el alcance de tales decisiones, así como de su implementación, en la equidad educativa que se ofrece en los establecimientos bajo su responsabilidad.

La mayoría de los países latinoamericanos configuraron sistemas educativos altamente centralizados en los inicios del siglo XX. En ellos, el Estado nacional y/o los gobiernos provinciales asumieron la práctica total de la responsabilidad de la provisión del servicio educativo y regularon detalladamente los procesos cotidianos en el interior de las escuelas. En estas últimas, recaía la responsabilidad y el rol de ejecutor de las políticas educativas acordadas en el nivel superior del sistema. A partir de mediados de la década de 1970, los sistemas educativos latinoamericanos, siguiendo una tendencia más generalizada en relación con el lugar del Estado, la comunidad y el mercado, sufrieron modificaciones tanto en su regulación, como en su financiamiento y provisión. Los efectos de estas modificaciones, que comenzaron a verse a partir de la década de 1980, se profundizaron en la década de 1990. En efecto, durante la última década del siglo XX, el financiamiento de la educación experimentó un crecimiento de fuentes de financiamiento no estatales y una descentralización de las fuentes estatales hacia los niveles locales (Cohn, 1998; Centre for Educational Research and Innovation, 2000). En dicho período, los sistemas educativos se vieron afectados por un doble proceso regulatorio. Se produjo una disminución de la cantidad de campos regulados por el Estado; y se cambió el foco y el objeto mismo de la regulación, pasando de una regulación de procesos a una regulación de resultados educativos (Dale, 1999). Estas variaciones –tanto en la regulación como en el financiamiento– crearon las condiciones de existencia y posibilidad para que nuevos actores extraestatales se constituyeran en proveedores de los servicios educativos (Centre for Educational

Research and Innovation, 2000), ubicándose en los distintos niveles de estos nuevos sistemas. De esta manera, la descentralización de los sistemas educativos, la penetración de mecanismos de mercado en la coordinación de acciones, la reestructuración de los esquemas laborales basados en la flexibilización de regulaciones y la devolución del manejo de las instituciones a las escuelas (Rhoten, 2000) fueron los ejes principales de las nuevas políticas educativas.

Chile no estuvo ajeno a estos procesos y dinámicas sociopolíticas, que desencadenaron en cambios radicales en la forma de entender y de organizar la educación pública y su sistema educativo. En efecto, el actual escenario educativo es producto de las transformaciones acontecidas a comienzos de la década de 1980 en el interior mismo del sector educativo, así como en los restantes ámbitos de la institucionalidad nacional (Briones y otros, 1984). Estas transformaciones formaron parte del proyecto fundacional del Gobierno militar de la época, sustentado sobre la base de un ordenamiento socioeconómico liberal, desregulado, y basado en la participación de actores privados en la provisión de la política pública. De esta forma, las transformaciones fueron llevadas a cabo en un clima de autoritarismo político y, por ende, sin los debates y consensos sociales que le otorgaran validez y legitimidad, situación que está en la base de gran parte del descontento que persiste hasta nuestros días.

De acuerdo con los expertos en política educativa, el paradigma global detrás de la intervención y modificación del sistema educativo chileno, en dicha época, se sostuvo en que el logro de una mayor eficacia y eficiencia en la provisión del servicio educativo requiere liberar al Estado central de la responsabilidad de tal provisión, y regularlo en el interior de la dinámica de mercado. De esta forma, se instala y genera un cuasi mercado educativo; es decir, un mercado subvencionado por el Estado, pero a la vez, altamente competitivo (Minvielle, 2004). Uno de los aspectos ideológicamente más notables de esa transformación es que la responsabilidad por la calidad de los servicios recae —como en todo mercado— en la conducta del individuo, en especial, en una buena elección del servicio, y no en la acción reguladora del Estado o de la política (Corvalán, 2003).

Así, el inicio de la década de 1980 se asume como el momento estructurante de las bases del sistema escolar en Chile. Es entonces cuando el ministerio de Educación es obligado a desprenderse de las escuelas públicas, cuya administración se delegó a las municipalidades y a los sostenedores privados subvencionados por el Estado. Dicha estructura ha

permanecido sin mayores modificaciones hasta la fecha. Más aún, los fuertes cambios impulsados por los Gobiernos democráticos, a través de la Reforma Educativa de 1990, se instalaron sobre ese escenario delimitado y prefigurado en la década de 1980, sin modificarlo mayormente, a pesar de que emergió con la misión de revertir los bajos resultados educativos de la educación chilena, que ya evidenciaba su gravedad y efectos brutales en cuanto a la inclusión y la movilidad social para los sectores estudiantiles más vulnerables. Para muchos, parte de la explicación de lo poco que se ha avanzado en términos de calidad, y en acortar las brechas que separan los resultados de los alumnos según su nivel socioeconómico y capital cultural, se debe al mantenimiento de la estructura y la regulación del sistema.

La presente investigación brinda claros indicios de la relevancia del nivel intermedio para la definición e implementación de estrategias y de acciones que favorecen la calidad y la equidad de la educación. Del mismo modo, se constatan importantes limitaciones desde dicho nivel para la adecuada administración y generación de recursos, así como para la entrega de apoyos y asistencia técnica necesarios para disminuir las brechas y avanzar en pro de la equidad educativa.

Es importante señalar que, si bien el foco de la investigación está colocado en el nivel intermedio, el estudio aborda necesariamente el nivel macro del sistema educativo, dado que es en la relación y articulación con dicho sistema donde se visibiliza y concretiza quizás uno de sus principales problemas. Nos referimos a la clara y, a la vez, compleja bicefalia del sistema escolar chileno, realidad desde donde se derivan y agudizan las principales tensiones y obstáculos a la búsqueda y al logro de una educación de calidad para todos. Las escuelas públicas de Chile, al depender de dos entidades con atribuciones, poder de acción y de decisión sobre sus prácticas y procesos, quedan finalmente a la deriva. Al final del día, nadie se hace responsable por lo que ocurre o deja de ocurrir, y es la dinámica del nivel intermedio la que "delata" esa realidad de forma más cruda.

La publicación de este libro coincide con un momento crucial para la educación pública en Chile. En 2006, el malestar de los estudiantes secundarios que se vio reflejado en la llamada *revolución pingüina* —debido al tradicional uniforme utilizado por los estudiantes manifestantes— los llevó a protestar con paros y tomas de establecimientos, exigiendo una educación de calidad para todos en cada escuela y liceo del país. Esta demanda por contar con un sistema educativo justo y de

calidad fue acogida y asumida por padres, maestros y estudiantes de educación superior. Sus ecos traspasaron la barrera de la segmentación y se les unieron las voces de los estudiantes privilegiados –tanto de establecimientos privados como públicos– para reclamar por cambios estructurales profundos en el sistema. El cambio del ministro de Educación y la constitución de un Consejo Asesor Presidencial destinado a analizar las demandas, balanceando su pertinencia con los principales nudos implicados en eventuales estrategias de solución, marcaron la agenda política educativa de ese año y han desembocado en dos propuestas de ley, de enorme implicancia para el futuro de la educación del país. La primera consiste en el *Proyecto de Ley General de Educación*, que en reemplazo de la controvertida Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), propone una nueva normativa general para organizar el sistema de educación parvularia, primaria y secundaria, a fin de contribuir al mejoramiento de la calidad del servicio que prestan los establecimientos reconocidos oficialmente en dichos niveles y de asegurar la equidad en la prestación de dicho servicio impidiendo las discriminaciones ilegítimas y las exclusiones. Introduce cambios relevantes, tales como el fin del lucro en la educación y la no selección de alumnos, al menos, hasta el octavo año de primaria, entendiendo que establecer mecanismos y regulaciones en pro de la mixtura social es una condición irrenunciable para avanzar en calidad y equidad. El segundo proyecto de ley corresponde a la creación de una *Superintendencia de Educación* que, en tanto agencia que asegure la calidad de la educación, deberá acreditar el desempeño de las escuelas de acuerdo con criterios y con pautas conocidos; evaluar logros de aprendizaje en relación con estándares determinados por la autoridad; supervisar la implementación del currículo dentro del marco nacional de objetivos y contenidos, y evaluar la satisfacción y la participación de padres y alumnos en la comunidad escolar, entre otros aspectos, de modo tal que el sistema se haga responsable de que cada niño, niña y joven desarrollen aquellos aprendizajes que les aseguren oportunidades y movilidad social.

El texto se inicia con una descripción de los objetivos y de la estrategia metodológica utilizada en la investigación de Chile. Luego, se brinda una mirada a la relevancia de focalizar en el nivel intermedio para el funcionamiento y la equidad del sistema escolar, para luego delimitarlo y caracterizarlo en el interior de dicho sistema, y en relación con el nivel central

y local. El apartado cuatro recorre la normativa, tanto macro como micro, que regula la acción de dicho nivel, poniéndola en diálogo con su efecto potencial en pro de una mayor equidad. A continuación, se profundiza en la práctica concreta de las autoridades del nivel intermedio, desde la voz e interpretación de los propios actores. Tomando lo anterior como marco, se entregan los resultados respecto de quiénes y sobre qué se decide en estos espacios intermedios y la consideración de la inclusión, acceso de oportunidades y oferta de calidad para todos en dicho accionar. Finalmente, se comparten recomendaciones necesarias para considerar, para fortalecer políticas educativas que avancen en la inclusión social, la justicia y la democracia de nuestro sistema escolar.

Tenemos la convicción y la certeza de que la investigación que presentamos aporta directamente a este debate, ya que profundiza en la normativa que regula la acción en el interior de los niveles del sistema y entre ellos, desnudando los problemas e implicancias para la equidad deseada.

Expresamos nuestro agradecimiento a los actores y a las autoridades de las direcciones de educación provincial, municipios y escuelas públicas consideradas en nuestro trabajo, por la disposición, interés y compromiso demostrado a lo largo de los catorce meses en que fuimos y vinimos con preguntas, observando y registrando su acción y sus intercambios en sus escenarios y campos de acción en busca de información; pero, por sobre todo, en busca de sus propias respuestas a los desafíos de calidad y equidad a los que se enfrentan día a día. Las innovaciones que emergen desde dentro —desde quienes deben hacer el cambio— son las que perduran y se convierten en procesos rutinarios institucionalizados y, más tarde, en tradiciones. Para que esto sea posible, es preciso comprender el porqué y el para qué del cambio; y, por cierto, cómo se logra, poniendo especial cuidado en visualizar el aporte que cada uno debe hacer desde sus propios roles y campos de acción.